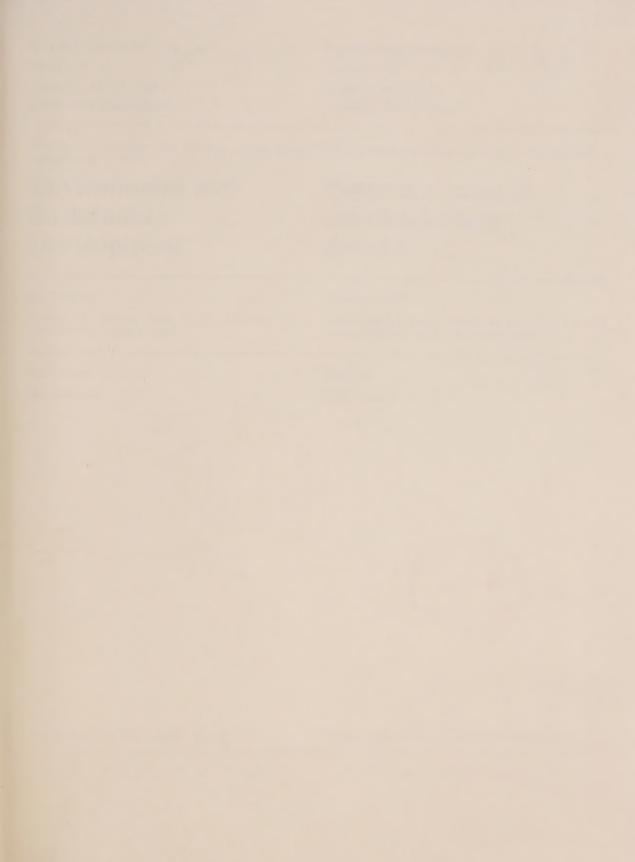
Digitized by the Internet Archive in 2023 with funding from University of Toronto





HOUSE OF COMMONS

Issue No. 19

Wednesday, April 13, 1994

Chairperson: Charles Caccia

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule no 19

Le mercredi 13 avril 1994

Président: Charles Caccia



Government Publications

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l' Committee on

Environment and Sustainable Development

Environnement et développement durable

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), Reference for an **Environmental Auditor General**

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, référence pour un vérificateur général de l'environnement

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Chairperson: Charles Caccia

Vice-Chairpersons: Jean-Guy Chrétien (Frontenac)

Karen Kraft Sloan

Members

Jim Abbott
Paul DeVillers
Stan Dromisky
John Finlay
Bill Gilmour
Clifford Lincoln
Benoît Sauvageau
Tony Valeri—(11)

Associate Members

Peters Adams Bob Mills (Red Deer) Len Taylor Andrew Telegdi

(Quorum 6)

Normand Radford

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Président: Charles Caccia

Vice-présidents: Jean-Guy Chrétien (Frontenac)

Karen Kraft Sloan

Membres

Jim Abbott
Paul DeVillers
Stan Dromisky
John Finlay
Bill Gilmour
Clifford Lincoln
Benoît Sauvageau
Tony Valeri—(11)

Membres associés

Peters Adams Bob Mills (Red Deer) Len Taylor Andrew Telegdi

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Normand Radford

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, APRIL 13, 1994 (22)

[Text]

The Standing Committee on Environment and Sustainable Development met at 3:37 o'clock p.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chair, Charles Caccia, presiding.

Members of the Committee present: Charles Caccia, Jean-Guy Chrétien, Paul DeVillers, Stan Dromisky, John Finlay, Karen Kraft Sloan, Clifford Lincoln and Tony Valeri.

Acting Member present: Garry Breitkreuz replaced Bill Gilmour.

Associate Member present: Andrew Telegdi.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: William Murray and Kristen Douglas, Research Officers.

Witnesses: From the Association québécoise de vérification environnementale: Jean Godin, Vice-president and Hubert Lavigne, representative. From the Canadian Standards Association: John Wolfe, Director, Environmental Programs.

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of an Environmental Auditor General.

Jean Godin and John Wolfe made opening statements and with Hubert Lavigne, answered questions.

At 5:20 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Roger Préfontaine

Acting Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 13 AVRIL 1994 (22)

[Traduction]

Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable se réunit à 15 h 37, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Charles Caccia (président).

Membres du Comité présents: Charles Caccia, Jean-Guy Chrétien, Paul DeVillers, Stan Dromisky, John Finlay, Karen Kraft Sloan, Clifford Lincoln, Tony Valeri,

Membre suppléant présent: Garry Breitkreuz pour Bill Gilnour,

Membre associé présent: Andrew Telegdi.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: William Murray et Kristen Douglas, attachés de recherche.

Témoins: De l'Association québécoise de vérification environnementale: Jean Godin, vice-président; Hubert Lavigne, représentant. De l'Association canadienne de normalisation: John Wolfe, directeur, Programmes environnementaux.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité examine le mandat d'un futur vérificateur général de l'environnement.

Jean Godin et John Wolfe font des exposés puis, de même que Hubert Lavigne, répondent aux questions.

À 17 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier suppléant du Comité

Roger Préfontaine

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Wednesday, April 13, 1994

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mercredi 13 avril 1994

• 1535

Le président: Bonjour à tous. Nous allons commencer notre Règlement, nous allons discuter de la question du vérificateur général de l'environnement.

Cet après-midi, nous recevons M. Jean Godin et son associé.

Monsieur Godin, veuillez s'il vous plaît vous présenter avec votre partenaire. Quand vous en aurez terminé, nous entendrons M. John Wolfe

Mr. Wolfe will also make his presentation in the other official language, and when he has finished we will revert to questions and answers.

Bienvenue, monsieur Godin. Vous avez la parole.

Mr. Jean Godin (Vice-president, Association québécoise de vérification environnementale): Thank you, Mr. Chairman.

If you'll allow me, I'll deliver this little talk in French. I'll be able to answer your inquiries in English afterwards.

Je présente rapidement mon collègue, M. Lavigne, un économiste qui a passé une partie de sa vie avec Ciment Lafarge et a terminé dans un poste de la haute direction de Lafarge, à Washington, en planification stratégique. Moi-même, j'ai été président de COGESULT, une firme de conseillers en gestion-conseil, études économiques et communication environnementale, et vice-président avec le groupe TECSULT de la vérification environnementale.

Nous sommes deux membres du conseil d'administration de l'Association québécoise de vérification environnementale. Je suis le vice-président et M. Lavigne est le président du comité de formation au sein de l'Association.

Au départ, j'aimerais, en guise d'introduction, vous remercier de nous avoir invités; cependant, étant donné les courts délais qu'on a eus, c'est une consultation limitée qu'on a tenue au sein de notre organisation.

Le conseil d'administration comprend 11 membres qui, à la fois, reflètent la centaine de membres de l'Association. Nous avons, parmi nos membres, des ingénieurs, des comptables, des vérificateurs, des conseillers en environnement, des employés d'Environnement Canada et d'Environnement Québec, des représentants de grandes firmes comme Alcan et Hydro-Québec et des représentants du bureau du vérificateur général du Ouébec.

The Chairman: Good afternoon to you all. We will start today's séance d'aujourd'hui et, conformément à l'article 108(2) du sitting and pursuant to Standing Order 108(2), we will discuss the subject matter of the environmental auditor general.

This afternoon, we welcome Mr. Jean Godin and his associate.

Mr. Godin, would you please introduce your associate? When you have completed your presentation, we will hear Mr. John Wolfe.

M. Wolfe présentera aussi son exposé dans l'autre langue officielle et lorsqu'il aura fini, nous reviendrons aux questions et réponses.

Welcome, Mr. Godin. You have the floor.

M. Jean Godin (vice-président, Association québécoise de vérification environnementale): Merci, monsieur le président.

Avec votre permission, je présenterai mon exposé en français. Je pourrai répondre à vos questions en anglais par la suite.

This is my colleague, Mr. Lavigne, an economist who spent part of his life with Ciment Lafarge and completed his career as a senior manager at Lafarge, Washington, in the area of strategic planning. As for me, I was president of COGESULT, a management, economic studies and environmental communications consulting firm, and vice-president of the TECSULT environmental audit group.

Both of us are members of the board of directors of l'Association québécoise de vérification environnementale. I am the vice-president and Mr. Lavigne is chairman of the Association's Training Committee.

To begin with, I would like to thank you for inviting us. However, given the tight deadlines we had, we held a limited consultation within our organization.

Our board of directors includes 11 members representing the hundred or so members of the Association. Our membership includes engineers, accountants, auditors, environmental consultants, employees of Environment Canada and Environnement Québec, representatives of major corporations such as Alcan and Hydro-Québec, and representatives of the Office of the Auditor General of Quebec.

• 1540

Nous avons donc tenu une consultation rapide auprès des 11 membres du conseil d'administration, de gens de la Chambre de commerce du Montréal-métropolitain, d'Environnement Canada, d'Environnement Québec et du Bureau du vérificateur général du Ouébec. La consultation serait beaucoup plus élargie si nous avions consulté la centaine de membres, mais cela pourrait se faire plus tard.

So, we held a quick consultation with our 11 member board of directors, with members of the Chamber of Commerce of Metropolitan Montreal, with representatives of Environment Canada, Environnement Québec and the Office of the Auditor General of Quebec. The consultation would have been much more extended if we had consulted with our hundred or so members, but that might be done

Nous entretenons des relations étroites avec l'Association canadienne de vérification environnementale. Un comité, Environmental Auditing Association. À committee including the comprenant l'Association canadienne et celles de la Nouvelle-Écosse et du Québec, a été formé pour établir des modalités de collaboration entre nous. Nous vous soumettrons un avis sur les questions 1, 2, 3 et 4, telles qu'elles nous ont été présentées. À partir de critères et de certaines considérations, notre conseil d'administration a élaboré deux scénarios. Ensuite, nous répondrons brièvement aux autres questions, mais strictement à titre d'information et non en termes de réflexion, d'analyse ou de recommandations.

Deux grandes considérations ont fait l'objet de notre analyse. Nous avons constaté que, à cause de la complexité de la situation actuelle, les administrations publiques et privées ont beaucoup de difficulté à s'adapter aux nouvelles conditions. Par là, je veux dire la participation des citoyens et des groupes, l'omniprésence des médias, la conscience environnementale, la multiplication des lois et des règlements environnementaux à tous les paliers de gouvernement, que ce soit dans les municipalités, les provinces ou au fédéral. Cela devient assez lourd et difficile.

Premièrement, compte tenu des effets difficiles sur les administrations publiques et privées, il faut clarifier et simplifier les structures et les responsabilités. Deuxièmement, nous nous sommes penchés sur la crédibilité des gouvernements et le nouveau défi de l'environnement. Selon un rapport de l'Institut C.D. Howe, paru dans La presse le 14 janvier 1993, il était dit qu'en matière d'environnement, on agissait parfois en aveugles. On s'engageait sur le plan international et on ne pouvait en assurer le financement nécessaire. L'article avait pour titre: L'environnement des accords négociés en aveugles. Ottawa a conclu des ententes internationales sans tenir compte des considérations financières, selon l'Institut C.D. Howe. Donc, pour nous, il faut cerner l'action gouvernementale en environnement et mieux mesurer sa performance. Ce sont donc nos deux grandes considérations.

Nous avons établi sept critères qui sont à la fois politiques et organisationnels. Nous avons vraiment pris une démarche de gestion et d'organisation pour établir des critères ou des principes directeurs qui pourront servir au Comité dans sa prise de décision. En tous cas, ils nous ont servi dans notre réflexion.

Le premier critère, lorsque l'on parle d'environnement durable, est l'importance du leadership politique pour démontrer la volonté d'atteindre des objectifs en environnement. Donc, il est important d'avoir un leadership politique très fort. Le deuxième est de donner un signal à la population en termes de protection du public; c'est donc un critère organisationnel à savoir: clarté des missions et minimum de niveaux de responsabilités.

• 1545

Lorsque l'on parle de contrôles en environnement, on parle de vérification environnementale. Il y a trois types de contrôles ou de rôles complémentaires. Environnement Canada a un rôle fonctionnel, c'est-à-dire que c'est lui qui doit établir les règles de l'art. C'est Environnement Canada qui détermine les politiques, les programmes, les normes et s'assure que les normes sont suivies. Il tient également des audiences. Donc, Environnement Canada a un rôle fonctionnel.

[Traduction]

We have a close relationship with the Canadian Canadian association and the Nova Scotia and Quebec associations has been struck to establish terms and conditions for cooperation. We will submit to you an opinion on questions 1, 2, 3 and 4 such as they were put to us. Based on certain criteria and considerations, our board of directors has developed two scenarios. Then we will answer briefly the other questions, but strictly on an information basis and not in terms of thoughts, analysis or recommendations.

Two major considerations have been the focus of our analysis. We have noted that because of the complexity of the present situation, public and private managers have much difficulty adapting to the new conditions. I mean participation by citizens and groups, the pervasive presence of the medias, environmental awareness, the proliferation of environmental laws and regulations at all levels of government, municipal, provincial or federal. It becomes quite cumbersome and difficult.

First of all, taking into account the difficult impacts on public and private managers, structures and responsibilities must be clarified and simplified. Secondly, we have examined the governments credibility and the new environmental challenge. According to a C.D. Howe Institute report published in La Presse on January 14, 1993, we sometimes act blindly in environmental matters. International commitments were made which could not be financed. The title of the article was L'environnement des accords négociés en aveugles. Ottawa has signed international agreements without taking into account financial considerations, according to the C.D. Howe Institute. Thus, for us, government intervention on the environmental front must be defined and its performance must be measured better. These are our two major considerations.

We have established seven criteria which are both political and organizational in nature. We have really taken a management and organizational approach in order to establish criteria or guidelines which might help the committee in its decision-making process. Anyway, they have been useful to us in our thinking.

As far as sustainable environment is concerned, the first criterion is the importance of political leadership for demonstrating the will to reach environmental objectives. That is why very strong political leadership is important. The second criterion is to send a message to the people in terms of protecting the public. This is an organizational criterion dealing with the clarity of mission statements and a minimum of responsibilities.

When one talks about environmental controls, one talks also about environmental audit. There are three types of controls or complementary functions. Environment Canada has a functional role to play, for it must establish the rules and regulations, Environment Canada establishes policies, programs and standards and ensures that standards are complied with. The Department also holds hearings. Thus Environment Canada has a functional role to play.

Les ministères et les organismes provinciaux ont un rôle opérationnel, c'est-à-dire qu'ils doivent appliquer, dans leurs actions de tous les jours, dans leur domaine propre, ce qui a été déterminé comme objectifs et normes en environnement par Environnement Canada.

Le vérificateur général du Canada a un rôle de contrôle, un rôle indépendant. Donc, il y a vraiment une complémentarité entre ces trois rôles et, pour nous, il est vital, si l'on veut obtenir une clarté des missions, une clarté organisationnelle, que ces trois types de rôle soient très bien précisés.

Le troisième critère porte sur le contrôle des coûts. Nous pensons que des coûts trop élevés dans la gestion publique affectent la compétitivité du Canada comme société. Nous sommes en compétition en termes de marché avec d'autres pays. Donc, il serait urgent, en ce qui a trait aux coûts, d'examiner cette dimension et tenter d'exploiter au maximum les structures et les ressources que nous avons et, pour nous, la façon de le faire c'est de responsabiliser les gens.

Le quatrième critère porte sur l'équilibre et la complémentarité des pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires, de sorte que, s'il survient un déplacement de fonctions, du rôle du législatif ou de l'exécutif, il faudrait s'assurer de faire une analyse de l'impact de cela sur ces trois pouvoirs. On n'y a pas beaucoup réfléchi, mais il serait important d'examiner quel serait l'impact d'un transfert de pouvoirs.

Pour ce qui est de l'indépendance de la vérification, il y a trois intervenants. Il y a le Parlement, la fonction de vérificateur général et le gouvernement. Donc, en termes de reddition de comptes, on dit que A, le Parlement, demande à B, le vérificateur général, de lui donner un avis sur C. Il est très important, lorsque l'on parle de vérification, qu'il y ait cette caractéristique d'indépendance.

La gestion intégrée est un autre critère important pour nous. On parle de plus en plus de qualité totale, de gestion intégrée. Donc, l'environnement ne doit pas être isolé. L'environnement doit être intégré dans toutes les décisions de la gestion gouvernementale. Naturellement, nous devons développer des méthodologies pour être en mesure de mieux réaliser cette vérification intégrée en tenant compte de l'optimisation des ressources, des déficiences, de l'efficacité et de la notion ou du concept de développement durable.

L'équilibre entre les mandats et les moyens est un dernier critère. C'est toujours important de s'assurer que, lorsqu'on donne des mandats, les gens aient les moyens et les pouvoirs pour les remplir, et, dans ce sens—là, la création d'un nouveau mandat n'est pas en soi une assurance de son efficacité, c'est—à—dire que les problèmes seront corrigés.

Les 11 administrateurs ont pris une position majoritaire. Il y a, bien sûr, une position minoritaire. Je n'aime pas utiliser ces termes, car c'est vraiment très limité comme analyse, mais à partir des ces critères, nous en sommes arrivés à deux scénarios.

Le premier scénario porte sur la création du poste de commissaire ou de vérificateur général de l'environnement. Il faudra porter une attention particulière à la coordination entre le vérificateur général du Canada, le vérificateur général de l'environnement, le ministère de l'Environnement, les vérificateurs généraux des provinces, les ministères de l'Environnement des provinces et le contrôleur général.

[Translation]

Provincial departments and organizations have an operational role to play, which means that they must implement in their daily operations, in their own area, the environmental objectives and standards established by Environment Canada.

The Auditor General of Canada has an independent control function. Thus, these three functions complement each other and it is vital for us, if we want to have clear mission statements and organizations, that these three types of functions are defined very clearly.

The third criterion deals with cost control. We are of the opinion that costs, which are too high in the public sector, affect Canada's competitiveness as a society. We are competing for markets with other countries. That's why it would be urgent, as far as costs are concerned, to review that dimension and to attempt to maximize the use of our structures and resources. For us, the way to go is to empower people.

The fourth criterion deals with the balance and the complementary activities of legislative, executive and judicial powers so that should there be a transfer of functions from the legislative or the executive, one should make sure that an analysis of the impact of the transfer on these three powers is made. We have not thought at length about that matter but it would be important to examine the possible impact of a transfer of powers.

As far as the independence of audit is concerned, there are three stakeholders, that is Parliament, the Auditor General and government. So, as far as accountability is concerned, it is said that A, Parliament, instructs B, the Auditor General, to give an opinion about C. In audit matters, such independence is very important.

Integrated management is another important criterion for us. There are more and more discussions about total quality and integrated management. Consequently, environment must not be isolated. It must be integrated in all public management decisions. Of course, methods must be developed to better implement such integrated audit, taking into account value for money, deficiencies, efficiency and the concept of sustainable development.

A last criterion is the balance between mandates and means. It is always important to ensure that, when mandates are established, people have the means and powers to fulfil them. In that sense, the establishment of a new mandate does not ensure in itself its efficiency, that is that the problems will be corrected.

The 11 board members have taken a majority position. Of course, there is a minority position. I do not like to use such terminology, since our analysis is very limited but we developed two scenarios based on these criteria.

The first scenario deals with the establishment of the office of commissioner of the environment or environmental auditor general. Coordination between the Auditor General of Canada, the environmental auditor general, the Department of the Environment, the provincial Auditors General, the provincial Departments of the Environment and the Comptroller General will require particular attention.

[Traduction]

• 1550

Suite aux idées exprimées lors de nos discussions, je puis vous assurer que nous accueuillons avec beaucoup de plaisir cette décision de structurer la vérification environnementale dans l'administration gouvernementale. D'ailleurs, c'est pour cela que des ingénieurs, des comptables, des vérificateurs et des grandes firmes ont tous cru en la nécessité de se former en association car ils constataient qu'il était important que la vérification environnementale devienne, sans l'appeler profession, une nouvelle fonction. C'était important pour la société.

Donc, à cet égard, nous appuyons fortement la décision du gouvernement de structurer la vérification environnementale et nous exprimons l'avis qu'il faudra clarifier le rôle de chacun des joueurs.

Le deuxième scénario voudrait qu'on élargisse ou modifie le mandat du vérificateur général du Canada en lui donnant les moyens nécessaires et une équipe multidisciplinaire car, nous le réalisons tous, la vérification environnementale est un nouveau domaine. Dans un exercice comme celui-là, nous sommes dépendants de la pondération des critères et nous allons nous orienter vers l'un ou l'autre. Cependant, à ce stade-ci de notre étude, de notre réflexion, nous ne sommes pas en mesure de prendre position pour l'un ou l'autre des scénarios.

La question numéro 4 concernait le rôle des organisations non gouvernementales. Il serait certes intéressant d'obtenir l'avis de telles organisations par l'obtention de rapports annuels remis au ministère de l'Environnement.

De plus, on pourrait élargir cette consultation par une démarche de recherche d'un consensus pour éviter la polarisation des débats et des conflits. On sait que, de plus en plus, des organismes publics structurent la consultation pour aller chercher des avis des organismes non gouvernementaux, des citoyens, de différents groupes, etc.

Au cours des trois dernières années aux États-Unis, 25 États ont créé des comités sur la distribution et le traitement de l'eau. Dans le domaine de l'électricité, également aux États-Unis, des comités font des études approfondies avant qu'une décision finale soit prise. Ils participent à l'élaboration du projet, du programme, des normes, etc. Une étude récente indique que 22 des 25 comités américains affirment que ces études et l'audition de citoyens et de groupes leur a permis d'élaborer des programmes et de totalement modifier leurs performances.

Donc, nous pensons qu'il serait intéressant d'élargir ce type de participation ou de consultation avec les comités permanents.

Selon la Constitution, chacun a ses responsabilité. Tout ce que nous disons, c'est qu'il y a lieu de faire une concertation importante entre les provinces et le fédéral.

La question numéro 5, portait sur ce qui se passait ailleurs. Actuellement, au Québec, par exemple, le Bureau du vérificateur général du Québec, est doté d'un *Task Force* qui a fait une analyse, un diagnostic de la façon dont on adhère aux programmes environnementaux. Ensuite, ils ont établi un plan directeur pour les trois années suivantes pour déterminer où on doit commencer en termes de vérification environnementale. Est-ce par les déchets dangereux, les déchets biomédicaux, etc.?

Further to ideas expressed during our discussions, I can assure you that we will welcome with great pleasure the decision to structure environmental audit within government. Besides, that is the reason why engineers, accountants, auditors and major corporations have deemed necessary to create an association since they noted that is was important that environmental audit become, not necessarily a profession, but a new function. It was important for society.

Thus, in this regard, we strongly support the decision of the government to structure environmental audit and we are of the opinion that the role of each player will have to be clarified.

The second scenario would provide that the mandate of the Auditor General of Canada be extended or amended by providing him with the necessary means and with a multidisciplinary team since we are all aware that environmental audit is a new area. In such an exercise, we depend upon the weighing of criteria and we will devote our efforts to one scenario or to the other. However, at this stage of our study, of our thinking, we are not able to take position for one scenario or the other.

Question number 4 dealt with the role of non-governmental organizations. It would certainly be interesting to obtain their opinions through annual reports submitted to the Department of the Environment.

Moreover, such consultation might be enlarged through a consensus—building approach in order to avoid polarizing debates and conflicts. It is known that more and more, public organizations plan consultations in such a way to gather opinions of non–governmental organization, citizens, various groups, etc.

Over the last three years, in the United States, 25 States have created water distribution and treatment committees. In the area of electric power, also in the United States, committees make in-depth studies before a final decision is made. They participate in the development of the project, the program, the standards, etc. A recent study indicates that 22 of the 25 U.S. committees stated that these studies and the hearing of citizens and groups allowed them to develop programs and change completely their performance.

Thus, we think it will be interesting to enlarge such participation or consultation through standing committees.

According to the Constitution, everybody has his or her responsibility. All we say is that a major effort of joint action is required between the provincial and federal governments.

Question 5 dealt with was happening elsewhere. At this time, in the province of Quebec, for example, the Office of the Auditor General of Quebec has a Task Force which has made an analysis and a diagnosis of the compliance to environmental programs. They then developed a master plan for the following three years in order to determine where to begin in terms of environmental audit: dangerous wastes, biomedical wastes, etc.? The purpose of this exercise is to arrive at a diagnosis of the

doute dans cet exercice et il n'y a pas d'examen des structures et des structures and dimensions. It is only a diagnosis of the situation. dimensions organisationnelles. C'est strictement un diagnostic sur l'état de la situation.

[Translation]

Ils font actuellement cet exercice pour en arriver à un diagnostic de situation. The concept of sustainable development is not questioned la situation. Le concept de développement durable n'est pas mis en during this exercise and there is no examination of organizational

1555

Le dernier point portera un peu sur ce qui se fait de par le mesure de vous renseigner sur ce sujet mais, à titre d'information, sachez que la Communauté économique par l'entremise des 12 ministres l'Environnement, a adopté un règlement demandant aux compagnies d'adhérer à la vérification environnementale. C'est une adhésion volontaire. Toutefois, cela indique le niveau d'importance de la vérification environnementale lorsque 12 ministres de l'Environnement de la Communauté économique européenne font adopter un tel règlement. Le règlement ajoute que les entreprises pourront, dans leur plan corporatif ou dans leur marketing, indiquer qu'ils adhèrent à ce règlement et que les normes et les règles qui y sont dictées devront être suivies.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Godin.

Ces réflexions, les critères et les deux scénarios nous seront très utiles. Nous allons maintenant continuer avec M. Wolfe.

Mr. John Wolfe (Director, Environmental Programs, Canadian Standards Association): If I can use the overhead, I will, if it's working. Just by way of introduction, I'm John Wolfe. I'm the director of CSA's environment and quality management programs. I hold a Master's degree in water chemistry and hydrology, and an MBA. I've worked in the chemical industry and the environmental consulting industry. I serve on the board of directors of the Major Industrial Accident Council of Canada and the Canadian Environmental Auditing Association. I headed up Canada's Environmental Choice program, the technological agency for that, and I'm the incoming secretary for ISO/TC 207. I also serve on a number of other associations.

Mr. Lincoln (Lachine-Lac-Saint-Louis): When do you breathe and sleep? You sound like a busy guy.

Mr. Wolfe: A busy guy, yes.

We've been talking to Canadian industry and to the federal and provincial governments for the last two or three years on the whole concept of sustainable development, and how to incorporate environment into the day-to-day economic decision-making processes of organizations.

The groups that have been involved in the discussions probably represent 80% of Canadian industry, the environmental groups, labour, the Canadian Council of

My last point will deal briefly with what is happening monde. Je crois que mon collègue de l'ACNOR serait plus en throughout the world. I think that my CSA colleague would be in a better position to deal with that matter, but for your information, you should know that the European Economic Community, through the 12 ministers of the Environment, has adopted regulations requiring corporations to comply with environmental audit. Compliance is voluntary. However, that indicates the importance of environmental audit when 12 ministers of the Environment of the European Economic Community adopt such regulations. The regulations add that corporations may, in their corporate plan or their marketing, indicate that they comply with such regulations and that standards and rules provided in such regulation shall be enforced.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Godin.

These thoughts, the criteria and both scenarios will be very useful. Mr. Wolfe now as the floor.

M. John Wolfe (directeur, Programmes environnementaux, Association canadienne de normalisation): Si vous me permettez d'utiliser le rétroprojecteur, je le ferai s'il fonctionne. Je me présente: je suis John Wolfe, directeur des programmes environnementaux et de gestion de la qualité de la CSA. Je suis titulaire d'une maîtrise en hydrochimie et en hydrologie, et d'une maîtrise en administration des affaires. J'ai travaillé dans l'industrie chimique et comme consultant en environnement. Je siège au conseil d'administration du Conseil canadien des accidents industriels majeurs et de l'Association canadienne de vérification environnementale. J'ai dirigé le programme Choix environnemental du Canada, organisme technique chargé du programme et je suis secrétaire désigné du Comité ISO/TC 207. Je siège aussi à d'autres associations.

M. Lincoln (Lachine-Lac-Saint-Louis): Ouand respirezvous et dormez-vous? Vous avez l'air très occupé.

M. Wolfe: Je le suis, en effet.

Il y a deux ou trois ans que nous discutons avec l'industrie canadienne, ainsi qu'avec les gouvernements provinciaux et fédéral, du concept du développement durable en général et de l'intégration de l'environnement dans les processus quotidiens de prise de décisions économiques des organisations.

Les groupes qui ont participé aux discussions représentent probablement 80 p. 100 de l'industrie canadienne: je veux parler des groupes environnementaux, des syndicats, du Conseil Ministers of the Environment, federal-provincial. It is a unique canadien des ministres de l'Environnement. Unique au Canada, group in Canada. There is very senior representation. The ce groupe fédéral-provincial compte des représentants de très chairman of the committee is Stephen Van Houten, president of haut niveau. Le comité est présidé par Stephen Van Houten, the Canadian Manufacturers Association, and Tim Reid from président de l'Association des manufacturiers canadiens, et Tim the chamber is on it. Tony Clarke from Environment Canada is Reid de la Chambre de Commerce du Canada y siège. Tony

vice-chair. It includes Lucien Bradet, Susan Tanner from Clarke, d'Environnement Canada, en est le vice-président. Le Friends of the Earth, Janine Ferretti from Pollution Probe, and very senior representation from most of the Canadian major industry groups, including most of the major professional bodies and consulting associations, the law association, the bar, engineering groups, etc., and the national round table as well, CIDA, the Environmental Auditors Association, MIACC. They've set themselves up into a council that is helping direct the CSA's activities and providing input into the international organization as well.

An hon. member: Do you have photstats?

Mr. Wolfe: I can leave you with copies of all these, so you don't need to worry.

They've set up a couple of subsidiary committees dealing with mobilization, with a program for small and medium-sized enterprises, and a program for training and education.

The program they're working on deals with a couple of major elements. Of interest to this committee is a series of standards and guidelines on environmental auditing, high-level documents which define what environmental audits are, as opposed to studies, investigations, and reviews.

• 1600

The first document in that series has just been published. It's a guideline on environmental auditing principles and practices. It's going to be supported with a series of guidelines on how to do an environmental management systems audit, how to do a regulatory compliance audit, a due diligence audit, waste audits, etc.

It's also being supported by a series of protocols on how to do environmental site investigations, phases one, two and three. The first document in that series has just been published, "Guideline on Environmental Site Assessments-Phase One". That activity is being paralleled at the international level.

Then there's a guidance document, which hopefully will be out by June, on environmental management systems, which is really what you're talking about here, how to incorporate environmental decision-making into day-to-day decision-making within an organization. This parallels the ISO 9000 quality management program, for those of you who are familiar with that. That document is just about to be published, broadly supported by all the stakeholders that I've identified previously on those two slides.

That is going to be supported by a series of guidance documents. Think of this as a menu from which an organization could select, depending on what their policy says, things like life cycle analysis, design for the environment, stakeholder consultation, pollution prevention, resource conservation, corporate reporting, a whole series of things.

[Traduction]

comité regroupe Lucien Bradet, Susan Tanner des Amis de la Terre, Janine Ferretti de Pollution Probe, ainsi que des représentants de très haut niveau de la plupart des grandes industries canadiennes, y compris de la plupart des principaux organismes professionnels et d'associations de consultation, du barreau, de groupes d'ingénierie, sans oublier la table ronde nationale. l'ACDI. 1'Association des vérificateurs environnementaux, le CCAIM. Tous ces intervenants ont créé un conseil qui aide à orienter les activités de la CSA et qui contribue à celles de l'organisation internationale aussi.

Une voix: Avez-vous des photocopies?

M. Wolfe: Je peux vous laisser des copies de tous ces documents. Inutile donc de vous inquiéter.

Le conseil a créé quelques sous-comités chargés de la mobilisation, d'un programme à l'intention des petites et movennes entreprises, ainsi que d'un programme de formation et d'éducation.

Le programme à l'étude porte sur quelques aspects importants. Une série de normes et de lignes directrices sur la vérification environnementale, documents de haut niveau qui définissent les vérifications environnementales par rapport aux études, aux enquêtes et aux examens, intéressera le comité.

Le premier document de cette série vient tout juste de paraître. Il s'agit d'une ligne directrice sur les principes et les pratiques de la vérification environnementale. Le document sera appuyé par une série de lignes directrices sur la façon de procéder à une vérification des systèmes de gestion de l'environnement, de l'observation de la réglementation et de la diligence raisonnable, à des vérifications des déchets, etc.

Le document est aussi appuyé par une série de protocoles partout sur la façon de procéder aux phases un, deux et trois d'enquêtes environnementales sur place. Le premier document de la série vient tout juste de paraître. Il s'agit de «Guideline on Environmental Site Assessments-Phase One». La même activité se déroule en parallèle sur la scène internationale.

Il y a ensuite un document d'orientation qui, nous l'espérons, paraîtra en juin. Il portera sur les systèmes de gestion de l'environnement, ce dont il est question en réalité ici, sur la façon d'intégrer la prise de décisions environnementales aux décisions quotidiennes d'une organisation. Cet exercice s'inspire du programme de gestion de la qualité ISO 9000, pour ceux d'entre vous qui le connaissent. Ce document, qui est sur le point de paraître, a l'appui général de tous les intervenants que j'ai mentionnés plus tôt.

Le document sera appuyé par une série de documents d'orientation. Pensez à un menu où une organisation pourrait choisir, selon sa politique, des plats comme l'analyse du cycle de vie, la conception environnementale, la consultation des intervenants, la prévention de la pollution, la conservation des ressources, les rapports généraux. Il y a toute une série de choix.

Corporate reporting is another document that would be of interest to this committee—the principles of environmental corporate reporting, and indicators that industry and government might report on, that would again be compatible with what's happening internationally, also green procurement, and then a program for small and medium—sized enterprises.

The Chairman: Excuse me, Mr. Wolfe. We have colleagues who prefer to have this material in French. Are you able to provide that as well?

Mr. Wolfe: In both French and English, yes.

The Chairman: Today?

Mr. Wolfe: No, but I can courier it up for you shortly.

The Chairman: So you will do it through the clerk, and then the clerk will provide the material to them.

Mr. Wolfe: Absolutely, yes.

Moving on quickly, at the international level the International Standards Organization, which represents about 92 countries around the world, is also working on a parallel program for environmental management systems and auditing. There are about 50 countries right now that are actively involved in this committee.

Canada holds the secretariat for that committee. Actually, it holds it for both the environmental management systems work and the quality management systems. They're working on a series of guidelines for environmental management systems, environmental auditing, labelling, environmental performance evaluation and indicators, which will be internationally agreed upon indicators to support sustainable development, life cycle analysis, and terms and definitions.

The Chairman: Are the indicators approved by the United Nations, or by whom?

Mr. Wolfe: This work falls out of the Rio Convention and the Business Council on Sustainable Development and some of the UNEP activities, so this is really being supported mainly by industry, the International Chamber of Commerce, and it's tied in with their principles as well. It will be those types of indicators, more focused on management systems than the broader state of the environment reporting. It's much more focused on management systems and indicators that industry would use.

We mentioned the European eco-audit. That's a regulation now in the European Community, where organizations have to put in place an environmental management system. They have to file a statement with the regulatory authorities and make it available to the public. That has to be independently verified, using again the ISO. In this case it's ISO quality auditing standards. That is now a regulation.

[Translation]

Les rapports généraux sont un autre document qui intéressera le comité. Ils portent sur les principes des rapports généraux sur l'environnement et sur les indicateurs qui pourraient faire l'objet de rapports de l'industrie et du gouvernement. Cela serait compatible aussi avec ce qui se passe sur la scène internationale. Il y a aussi les acquisitions écologiques et un programme à l'intention des petites et moyennes entreprises.

Le président: Excusez-moi, monsieur Wolfe. Nous avons des collègues qui préfèrent avoir ces documents en français. Pouvez-vous nous les fournir aussi?

M. Wolfe: Oui, en français et en anglais.

Le président: Aujourd'hui?

M. Wolfe: Non, mais je peux vous les faire parvenir par messager sous peu.

Le président: Vous enverrez donc les documents au greffier qui les transmettra aux intéressés.

M. Wolfe: Très bien.

J'avance rapidement. Sur la scène internationale, l'Organisation internationale de normalisation, qui représente environ 92 pays, travaille aussi à un programme parallèle sur les systèmes de gestion de l'environnement et la vérification. Une cinquantaine de pays sont actuellement actifs au comité.

Le Canada agit comme secrétariat du comité en ce qui concerne les systèmes à la fois de gestion de l'environnement et de gestion de la qualité. Le comité travaille à une série de lignes directrices sur les systèmes de gestion de l'environnement, la vérification environnementale, l'étiquetage, l'évaluation du rendement environnemental, sans oublier les indicateurs, sur lesquels on s'entendra à l'échelle internationale pour appuyer le développement durable, l'analyse du cycle de vie, la terminologie et les définitions.

Le président: Les indicateurs sont-ils approuvés par les Nations Unies? Par qui le sont-ils?

M. Wolfe: Ces travaux émanent de la Convention de Rio, du Conseil des entreprises pour le développement durable et de certaines activités du PNUE. Les travaux sont donc en réalité appuyés principalement par l'industrie et la Chambre de commerce internationale. Ils sont liés à leurs principes aussi. Il s'agira d'indicateurs de ce genre qui porteront bien plus sur les systèmes de gestion que sur l'état général des rapports environnementaux. Les travaux portent beaucoup plus sur les systèmes de gestion et sur les indicateurs que l'industrie utiliserait.

Nous avons parlé de vérification environnementale en Europe. La Communauté européenne a adopté une réglementation qui prévoit que les organisations doivent mettre en oeuvre un système de gestion de l'environnement. Elles doivent produire une déclaration aux organismes de réglementation et la mettre à la disposition du public. Le système doit faire l'objet d'une vérification indépendante qui se fonde une fois de plus sur l'ISO. En l'occurrence, il s'agit de normes de vérification de la qualité de l'ISO. C'est maintenant le règlement.

The European Community is working, though, with the International Standards Organization to develop, through the ISO, a private-sector alternative to that regulation, which would be the international ISO environmental and management systems documents that I've talked about. Those, hopefully, will be in place by late 1995, so we're about a year away from having those international standards.

As we looked at the potential role of the environmental auditor general, it seemed, number one, that what the environmental auditor general should focus on are probably management systems, environmental management systems in particular, and look at a federal government leadership role in implementing environmental management systems, and then the audit of those environmental management systems, either through third-party registration or self-attestation, or selfattestation with random audits throughout the system to see whether the environmental management systems are in place, whether they are functioning effectively, and whether some of the goals of sustainable development are being met.

1605

That could also be tied in again internationally with some of the work on environmental performance evaluation and indicators on the corporate reporting side especially focused on management systems, perhaps complementing the state of the environment report, which focuses more broadly on some of the Agenda 21 issues. The advantages of that would be that, first, it would be compatible with the direction I think industry is going to take on a world-wide basis. The federal government would be exercising a leadership role for Canadian organizations broadly, but in a way that the private sector will probably have to follow.

If you look at what is happening with the ISO 9000 quality management program, it's becoming almost a requirement of doing business internationally. The feeling is that the ISO 14000 series of standards on environmental management systems will also become a prerequisite to doing business internationally. You won't be able to do it unless you're a registered company. The federal government, I think, has a real opportunity here to play a leadership role within federal departments to help Canadian organizations move down that path in a way that is compatible with what the private sector will be doing.

Obviously the auditor general is going to have to work closely with the NAFTA and NACE commission. This program is a perfect way to demonstrate regulatory compliance as well through the private sector. They'll have to work closely with the new NACE commission. Also they will probably have to work closely with the Canadian Council of Ministers of the Environment for the provincial interface. There's probably a leadership role and a linkage to the national round table on the Le gouvernement fédéral a probablement un rôle de chef de file

[Traduction]

La Communauté européenne collabore toutefois avec l'Organisation internationale de normalisation afin de mettre au point, par l'entremise de celle-ci, une solution de rechange à ces règlements. élaborée par le secteur privé, qui constituerait les documents internationaux sur les systèmes de gestion de l'environnement de l'ISO dont j'ai parlé. Nous espérons que ces mesures seront en place d'ici la fin de 1995. Ces normes internationales devraient donc faire leur apparition dans un an environ.

Lorsque nous avons examiné le rôle que pourrait jouer le vérificateur général environnemental, il nous a semblé tout d'abord qu'il devrait probablement concentrer ses efforts sur les systèmes de gestion, et les systèmes de gestion de l'environnement en particulier, et chercher à amener le gouvernement fédéral à jouer un rôle de chef de file dans la mise en oeuvre de systèmes de gestion de l'environnement. Il devrait ensuite vérifier ces systèmes soit par homologation par un tiers, soit par auto-attestation, soit par auto-attestation jumelée à des vérifications effectuées au hasard dans tout le système afin de déterminer si les systèmes de gestion de l'environnement en place fonctionnent efficacement et si l'on atteint certains des buts du développement durable.

On pourrait aussi établir de nouveau, sur la scène internationale, un lien entre ces activités et certains travaux en cours dans le domaine de l'évaluation du rendement environnemental et des indicateurs liés aux rapports généraux, en particulier sur les systèmes de gestion. Cela pourrait peutêtre compléter le rapport sur l'état de l'environnement qui porte de façon plus générale sur certains enjeux d'Action 21. Tout d'abord, ces efforts seraient compatibles avec l'orientation que l'industrie prendra à mon avis dans le monde entier. Le gouvernement fédéral agirait en chef de file pour les organisations canadiennes en général, mais de telle façon que le secteur privé devra probablement emboîter le pas.

Si l'on jette un coup d'oeil sur ce qui se passe dans le cas du programme de gestion de la qualité ISO 9000, celui-ci devient presque obligatoire pour quiconque veut faire des affaires sur la scène internationale. La série ISO 14000 de normes sur le système de gestion de l'environnement pourrait le devenir aussi. Les entreprises non inscrites ne pourraient faire des affaires sur la scène internationale. Je crois que le gouvernement fédéral a, en l'occurrence, une véritable occasion d'agir en chef de file auprès des ministères fédéraux afin d'aider les organisations canadiennes à s'engager dans une voie compatible avec ce que fera le secteur privé.

Le vérificateur général devra bien entendu collaborer étroitement avec l'ALÉNA et la Commission NACE. Ce programme est une façon parfaite de démontrer que le secteur privé se conforme aussi à la réglementation. Il faudra collaborer étroitement avec la nouvelle Commission NACE et aussi, probablement, avec le Conseil canadien des ministres de l'Environnement pour ce qui est de la liaison avec les provinces.

environment and the economy, again, perhaps on the corporate reporting side. There's probably a natural linkage with the Auditor General on economic indicators and also economic instruments on how we mobilize federally, provincially and privately to go down this path.

· Those quickly would be some of the recommendations and the thoughts that I would like to leave with the group. If you're not familiar with the council that's helping us develop this voluntary program, I would certainly encourage you to become familiar. I think attached to the hand-out materials was a list of the council members. If not, I can certainly make sure that you get a list.

An hon. member: We have a list.

Mr. Wolfe: Great. The secret to this, I think, is that if the auditor general focuses on regulation, you're going to be focusing organizations on minimum compliance. I think the role of the auditor general should be to encourage voluntary programs and continuous improvement through this total book.

Mr. Lincoln: Is that for processes and products?

Mr. Wolfe: Yes, it focuses on both processes and products, but the core of it is management systems. You get the most bang for your buck with management systems. If we can start organizations down this path-and it's not to replace command and control, this is to complement it—you have a mechanism to help organizations move down the path of implementing an environmental management system that would be acceptable internationally. This gives companies the system to start down the path of continuous improvement in sustainable development. If you don't have the system, you really have nothing.

This is an important complement to the full command-and-control focus on regulations because it moves companies down the continuous improvement pollution prevention path. It's an internationally accepted vehicle to do it.

I hope the new position, if it is established, would act as a spark plug to complement a lot of the existing activities, focus on reporting, focus on management systems, not focus on inspection and command-and-control regulations, but start down this broader path.

The Chairman: Thank you.

• 1610

Monsieur Chrétien, comme M. Smith l'a confirmé, il va également vous donner, probablement demain, une version française de la présentation qu'il a faite.

Monsieur Chrétien, s'il vous plaît.

- M. Chrétien (Frontenac): Monsieur Godin, voyez-vous une différence entre un commissaire à l'environnement ou un vérificateur général de l'environnement?
- M. Godin: Je n'ai pas examiné, par exemple, le mandat du vérificateur général ou celui du commissaire aux langues. Cependant, on peut dire au départ. . .

Le président: Attention! C'est la question que M. Chrétien vous Il y a une différence, et c'est la raison pour laquelle M. Chrétien a posé cette question.

[Translation]

et d'agent de liaison à jouer auprès de la table ronde nationale sur l'environnement et l'économie en ce qui concerne, peut-être, les rapports généraux. Il y a probablement un lien naturel avec le vérificateur général en ce qui concerne les indicateurs économiques et les moyens économiques de mobiliser les efforts sur la scène fédérale, provinciale et dans le secteur privé afin de nous engager dans cette voie.

Voilà en quelques mots quelques recommandations et réflexions sur lesquelles je veux vous laisser. Si vous ne connaissez pas très bien le conseil qui nous aide à élaborer ce programme volontaire, je vous encourage certes à vous informer. Je crois que les documents distribués comportaient une liste des membres du Conseil. S'il n'y en n'a pas, je veillerai à vous en faire parvenir une.

Une voix: Nous en avons une.

- M. Wolfe: Parfait. Le secret, en l'occurrence, c'est que si le vérificateur général concentre ses efforts sur la réglementation, vous inciterez les organisations à chercher avant tout l'observation minimale. Le vérificateur général devrait encourager les programmes volontaires et l'amélioration continue par cet ouvrage.
 - M. Lincoln: Porte-t-il sur les procédés et les produits?
- M. Wolfe: Le document porte à la fois sur les procédés et les produits, mais l'essentiel porte sur les systèmes de gestion, qui sont les plus rentables. Si nous pouvons lancer les organisations dans cette voie-et nous ne voulons pas remplacer le contrôle, mais plutôt le compléter-c'est là un moyen d'aider les organisations à mettre en oeuvre un système de gestion de l'environnement acceptable sur la scène internationale. Cela donne aux entreprises le système dont elles ont besoin pour se lancer dans la voie de l'amélioration continue dans un contexte de développement durable. Sans le système, vous n'avez rien en réalité.

Voilà un élément important qui complète l'aspect contrôle des règlements parce qu'il lance les entreprises dans la voie de l'amélioration continue et de la prévention de la pollution. Il s'agit là d'un moyen reconnu sur la scène internationale.

J'espère que le nouveau poste, s'il est créé, agira comme bougie d'allumage, viendra compléter une foule des activités en cours et concentrera les efforts sur les rapports et les systèmes de gestion, et non sur l'inspection et la réglementation.

Le président: Je vous remercie.

Mr. Chrétien, as Mr. Smith has confirmed, he will also give you, probably tomorrow, a french version of his presentation.

Mr. Chrétien, you have the floor.

Mr. Chrétien (Frontenac): Mr. Godin, do you see a difference between a commissioner of the environment and an environmental auditor general?

Mr. Godin: I have not examined the mandate of the Auditor General or that of the Commissioner of Official Languages. However, it can be said to start with...

The Chairman: Hold on! That is the question Mr. Chrétien put to a posée. Les deux mots ne sont pas complémentaires ou similaires. you. Both words are not complementary or similar. That is the difference and that is the reason why Mr. Chrétien has put this question.

Il y a une différence entre les deux titres.

M. Godin: D'accord. Je vois une différence. Le vérificateur général s'en tient à la fonction de vérification. Il n'intervient donc pas dans les processus, il n'intervient pas dans l'évaluation: il détermine si des décisions dans le processus décisionnel du gouvernement font l'objet de suivis. C'est strictement une fonction neutre de vérification.

Je suis un profane en ce qui touche la fonction de commissaire. Je l'observe dans ses activités, je n'ai pas fait d'examen organisationnel ni étudier les mandats. Ma compréhension, lorsque l'on parle en termes organisationnels, est qu'il a un pouvoir qui dépasse strictement la vérification comme telle.

Si l'on parle de planification, d'organisation, de direction et de contrôle, le vérificateur s'occupe strictement de l'aspect contrôle. Il vérifie, tandis que le commissaire pourrait être impliqué dans les autres éléments d'un cycle de gestion, par exemple, faire des recherches et des recommandations sur un sujet quelconque.

- M. Chrétien: Monsieur Godin, à un moment donné, vous avez parlé d'élargir la loi par laquelle le Parlement a créé le poste de vérificateur général du Canada et lui donner les budgets additionnels pour qu'il puisse s'adjoindre une équipe multidisciplinaire avec laquelle il pourrait très bien effectuer le rôle de vérificateur général de l'environnement. Pourriez-vous élaborer quelque peu là-dessus?
- M. Godin: Selon ce que j'en sais, le concept de développement durable n'est pas intégré ou mentionné dans le mandat ou dans la loi actuelle. Au départ, c'est toute une philosophie de société, un concept de développement durable dont il s'agit. Il faudrait que le législateur, le précise. La grande difficulté en organisation, c'est toujours de s'entendre sur les mandats. Selon moi, élargir le mandat, c'est spécifier que le concept de développement durable doit faire partie de sa responsabilité. Ce serait un élément fondamental de sa fonction, pas comme un à-côté.

Quand aux moyens et aux équipes disciplinaires, la vérification environnementale est une nouvelle fonction et dans ce sens-là, il est nécessaire de mieux structurer, de donner une priorité au bureau du vérificateur général du Canada, même si certaines choses sont actuellement réalisées. Pour un certain temps, il serait nécessaire d'y accorder beaucoup d'attention en termes de ressources et d'intérêt.

Est-ce que cela répond à votre question.

M. Chrétien: Possiblement. Que ce soit un commisssaire à l'environnement ou un vérificateur général de l'environnement, à combien évaluriez-vous approximativement le personnel nécessaire would be required to do effective work? pour faire un travail efficace?

1615

- M. Godin: J'ai de la difficulté à répondre à la question. Pour être sérieux, il faudrait vraiment examiner les ressources actuelles du Bureau du vérificateur général et ce qu'il fait dans la vérification environnementale. Je ne suis pas en mesure de répondre à votre question.
- M. Lavigne (président du comité de formation, Association québécoise de vérification environnementale): Je pourrais compléter. Une partie du travail est actuellement faite actuellement par le ministère de l'Environnement. Peut-être

[Traduction]

There is a difference between both titles.

Mr. Godin: Agreed. I see a difference. The Auditor General deals with auditing only. He does not intervene in the processes nor in the evaluation. He determines whether decisions made through the government decision-making process are followed up. This is strictly a neutral audit function.

I am a layman as far as the commissioner function is concerned. I observe his activities but I did not review the organization nor the mandates. My understanding, in terms of organization, is that his power goes beyond audit as such.

In matters of planning, organization, direction and control, the auditor deals only with the control aspect. He audits, while the commissioner might be involved in other elements of a management cycle, for example, doing research and making recommendations on a given subject-matter.

Mr. Chrétien: Mr. Godin, you talked a while ago about extending the legislation through which Parliament has created the position of Auditor General of Canada and giving it additional budgets so that he can add a multidisciplinary team with which he might very well act as the environmental auditor general. Could you elaborate on

Mr. Godin: My understanding is that the concept of sustainable development is not integrated with nor mentioned in the mandate or the existing legislation. To begin with, this is a whole social philosophy, a concept of sustainable development which should be defined through legislation. In the organizational field, the major problem is always to agree on mandates. For me, extending the mandate means specifying that the concept of sustainable development must be part of his responsibilities. That would be a basic aspect of his function and not a sideline.

As far as means and multidisciplinary teams are concerned, environmental audit is a new function and that his why the office of Auditor General of Canada must be structured better and given priority, even though certain things are happening. For a certain period of time, it would be necessary to give it much attention in terms of resources and interest.

Does that answer your question?

Mr. Chrétien: Possibly. Be it an environmental commissioner or an environmental auditor general, what approximate staffing level

Mr. Godin: I have difficulty answering the question. Seriously, the present resources of the Office of the Auditor General and what he does in the area of environmental auditing should really be examined. I am not in a position to answer your question.

Mr. Lavigne (Chairman of the Training Committee, Association québécoise de vérification environnementale): I might complete. Part of the work is presently done by the Department of the Environment. Maybe such functions might

deux serait le meilleur, nous pensons qu'il faudrait faire des analyses much more detailed analysis is required. beaucoup plus profondes.

M. Chrétien: Permettez-moi une question M. Wolfe. Vous avez travaillé au niveau d'une cinquantaine de pays. À l'heure où l'on se parle, le 13 avril 1994, où le Canada peut-il se situer parmi les pays les plus industrialisés, en ce qui a trait aux normes environnementales et au respect de ces normes?

Mr. Wolfe: It varies, I think quite dramatically. The Europeans have gone down the route of tough environmental regulation and now are linking that with environmental management systems through what is called the European eco audit and management system regulation. Of course, the U.S. has very tough regulations through the U.S. EPA.

I think Canada is perhaps the most advanced in terms of going down an environmental management systems route thinking with the broad group of stakeholders, but the Europeans have a better infrastructure for it because they've already implemented ISO 9000 broadly, and on a quality management side that's just starting to happen in North America.

I'd say probably the Europeans and the U.S. lead with the toughest regulations, but I think Canada has an opportunity to leap-frog a lot of that thinking into the whole field of sustainable development leading to more voluntary programs as a complement to command and control.

M. Chrétien: Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Lincoln, s'il vous plaît.

M. Lincoln: Je vais commencer avec M. Godin.

Personnellement, ce qui m'a intéressé, c'est que la présentation de M. Godin et la vôtre, et ce que M. Lavigne a ajouté par la suite, se regroupe dans bien des sens. Vous avez parlé des institutions comme le ISO, la Communauté européenne etc. C'est réellement sur une base de la gérance de la vérification environnementale, du point de vue de gérance, du point de vue de système, etc. Donc, ce qui m'intéresse, c'est le recoupage dans vos deux organisations.

Ma question s'adresse à vous et à M. Wolfe. Par exemple, si nous avions—et je dois comprendre d'après vos remarques que vous penchez vers un système plus large que restrictif-un commissaire de l'environnement, le nom importe peu, mais un quelconque chargé de la vérification environnementale dans son sens le plus large, doté du personnel nécessaire, verriez-vous des organisations comme la vôtre et celle de M. Wolfe agir comme points d'appuis, soit par contrat, soit de façon bénévole, pour aider cet organisme gouvernemental à multiplier son efficacité? Cette suggestion a été faite par plusieurs personnes. Donc, l'organisme pourrait être plus petit et compter sur and depend on organizations such as yours. les organismes comme le vôtre.

[Translation]

que certaines fonctions pourraient être transférées. Donc, c'est pour be transferred. This is the reason why two scenarios were developed cela qu'on a établi deux scénarios et, avant de déterminer lequel des and before determining which would be the better one, we think

> Mr. Chrétien: One question, Mr. Wolfe, if I may. You have worked with 50 countries approximately. As of now, April 13, 1994, what is Canada' position among the more industrialized countries as far as environmental standards and their compliance are concerned?

> M. Wolfe: Je crois que c'est très variable. Les Européens se sont lancés dans la voie de la réglementation environnementale sévère et ils font maintenant le lien entre la réglementation et les systèmes de gestion de l'environnement par ce qu'on appelle la réglementation européenne sur la vérification environnementale et les systèmes de gestion. Les États-Unis ont, bien entendu, des règlements très sévères appliqués par l'EPA.

> Le Canada est probablement le pays le plus avancé dans la voie des systèmes de gestion de l'environnement, grâce à son groupe général d'intervenants. Les Européens ont toutefois une meilleure infrastructure en la matière parce qu'ils ont déjà mis en oeuvre, sur une grande échelle, la norme ISO 9000 qui commence à peine à faire son apparition en Amérique du Nord, dans le domaine de la gestion de la qualité.

> Les Européens et les États-Unis sont probablement à l'avant-garde avec leur réglementation des plus sévères. Le Canada a toutefois l'occasion de faire un bond en avant dans tout le domaine du développement durable pour instaurer un plus grand nombre de programmes volontaires qui viendront compléter la réglementation.

Mr. Chrétien: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Lincoln, please.

Mr. Lincoln: I will begin with Mr. Godin.

Mr. Wolfe, if you follow the translation, maybe you'll pick it up on Monsieur Wolfe, si vous suivez l'interprétation, vous comprendrez peut-être.

> Personally, what has interested me is that Mr. Godin's presentation and yours, and what Mr. Lavigne added afterwards have many common points. You talked about institutions such as ISO, the European Community, etc. It is really on a basis of environmental audit management, from the point of view of management of the system, etc. So, what I am interested in is the common point in both organizations.

> My question is for you and Mr. Wolfe. For example, if we had-and I understand from your remarks that you favour a larger system rather than a more restrictive one—a commissioner of the environment, the title does not matter, but some kind of organization responsible for environmental audit in its larger meaning, staffed with the required personnel, would you see organizations such as yours and Mr. Wolfe's acting as support points either contractually or voluntarily, helping that government organization multiply its efficiency? That suggestion was made by several people. Thus, the organization might be smaller

M. Godin: Notre association a débuté par des tables rondes, et nous nous sommes aperçus rapidement qu'il fallait se structurer car les banquiers, les compagnies d'assurance, les gouvernements et les entreprises tenaient à savoir qui serait certifié pour faire de la to know who would be certified for environmental auditing. vérification environnementale.

• 1620

La grande question qui se pose, à la fois pour le gouvernement et pour le secteur privé, c'est qu'il faut développer des règles de l'art, donc avoir un point d'appui et d'expertise. Dans ce sens-là, nous travaillons en étroite relation avec l'Association canadienne, laquelle travaille avec l'ACNOR qui, à son tour, travaille au plan international.

Donc, nous voulons être proches des besoins en vérification environnementale, que ce soit dans le secteur public ou privé. Actuellement, nous avons cinq comités qui travaillent de façon bénévole. Nous avons un comité de formation, par exemple, dont M. Lavigne est président, qui se réunit environ une fois par semaine pour établir la formation à court, moyen et à long termes pour les futurs vérificateurs environnementaux.

En ce sens-là, nous sommes certainement engagés dans une orientation importante.

M. Lincoln: Vous pourriez agir comme point d'appui à l'organisme fédéral de façon soutenue, continue.

M. Godin: C'est une question de moyens. Toute l'expertise est là. et dans la mesure où on en aura les moyens, on pourra se le permettre.

Mr. Wolfe: The answer is yes. Organizations such as ourselves and numerous others in the private sector could certainly support the function of the auditor general, either in training and education or third-party registration. Perhaps the most cost-effective route to go might be training and education with self-attestation by different government departments and random audits by the auditor general, and perhaps the auditor general supported by private sector organizations, which could assist in those audits.

Again, there's a lot of confusion over what is an environmental audit versus an investigation, a study or a review. According to the new international definitions, and incidentally the international community has basically taken the Canadian document and adopted it as the draft international standard, for it to be an audit there has to be a verifiable assertion. We would strongly recommend that the auditor general, rather than do site investigations or studies or reviews, audit the environmental management systems that different federal departments put in place. If you have the right management system, by definition you capture regulatory compliance; you capture all the investigations, reviews, studies, and everything else. So perhaps the most effective way for the auditor general to function is to audit the management system.

Mr. Lincoln: I'm following up on your last point. I understood that completely. You would feel that one of the best ways would be for the auditor general of the environment, the commissioner general, to function on the basis of management systems. Where, then, do we put policies and programs? It seems to me the whole question from the perspective of government, if our objective is sustainable development—and I agree 100% with Mr. Godin on that—is that what we want to d'accord avec M. Godin là-dessus—est que nous voulons à tout

[Traduction]

Mr. Godin: Our association began with round tables and we noticed quickly that we had to have a structure in view of the fact that bankers, insurance companies, governments and businesses wanted

The big question, both for the government and the private sector, is the requirement to develop sound practices, and thus have a control and expertise base. In that sense, we work closely with the Canadian Association, which works with CSA, which, in turn, operates at the international level.

Therefore, we want to be close to environmental audit needs. whether in the public or the private sector. At this time, we have five committees working on a voluntary basis. We have a training committee, for instance, under the chairmanship of Mr. Lavigne, meeting about once week to identify short-, medium-and long-term training for future environmental auditors.

In that sense, we are certainly engaged in a major direction.

Mr. Lincoln: You could act as a base of operation for the federal organization in a sustained, continued way.

Mr. Godin: It's a question of means. All the expertise is there. and provided the means are there, it can be afforded.

M. Wolfe: La réponse est oui. Des organismes comme nous et de nombreux autres du secteur privé pourraient certainement appuyer la fonction du vérificateur général, soit pour la formation et l'éducation, soit pour l'agrément de tiers. La voie la plus efficiente à emprunter est peut-être la formation et l'éducation avec auto-attestation par différents ministères, doublées de vérifications aléatoires du vérificateur général, et peut-être du vérificateur général appuyé par des organismes du secteur privé, qui pourraient participer à ces vérifications.

Encore une fois, il règne une grande confusion sur ce qu'est la vérification environnementale par rapport à une enquête, une Selon les nouvelles étude ou un examen. internationales-soit dit passant. 1a en internationale a, essentiellement, pris le document canadien et en a fait le projet de norme internationale-pour qu'il y ait une vérification, il doit y avoir une assertion vérifiable. Nous recommanderions vivement qu'au lieu de faire des enquêtes sur place, ou des études ou des examens, le vérificateur général vérifie les systèmes de gestion de l'environnement que les différents ministères fédéraux mettent en place. Par définition, le bon système de gestion est celui qui saisit l'application des règlements, qui saisit toutes les enquêtes, avec les examens, les études, et tout le reste. Donc, le modus operandi le plus efficace pour le vérificateur général consiste à vérifier le système de gestion.

M. Lincoln: Je reprends votre dernier point. J'ai tout compris. Selon vous, l'un des meilleurs moyens serait que le vérificateur général de l'environnement, le commissaire général, travaille en fonction des systèmes de gestion. Que faisons-nous alors des politiques et des programmes? Il me semble que toute la question, dans la perspective du gouvernement, et en fonction d'un objectif de développement durable-et je suis absolument

forestry crisis, a natural resource crisis, an ecosystem crisis, looking into the future so that, really, we can anticipate by fitting into the management system concept? Is there a place for it, or is that an additional matter?

Mr. Wolfe: In the ISO environmental management and quality management systems, you're basically auditing against the policies and programs that the organization says it must meet in its own policy. So presumably the federal government-Environment Canada or the government more broadly-has established certain policies and priorities and programs.

What you're auditing against in the environmental management system is to see whether you are in fact meeting those policy objectives. In addition to that, on the corporate reporting and indicator side the auditor general could ensure that federal departments-in addition to encouraging private sector and other provincial organizations—start to do enhanced corporate environmental reporting, depending upon. . .

We're working right now with the Canadian Pulp and Paper Association on sustainable forest management practices guidelines and a potential certification program.

A lot of this stuff can be supported by all kinds of existing programs. Then, you have the auditor general audit to see whether in fact the departments are meeting whatever those broader policies are. I don't know what role the auditor general might play in actually setting those broader policies as opposed to auditing what exists and encouraging reporting against them.

Mr. Godin: Could I just follow up on this?

Mr. Lincoln: Yes.

Mr. Godin: It's interesting, because we had a debate in our organization about whether the environmental verification or auditing would be strictly site assessment or gradually focus on management. It's like a natural evolution. Site assessment was physical. It's on management now. Are the programs and policies well prepared? Are they well implemented, etc.?

The future, which of course ties in with the long term, is whether a company will be in business or an industrial processor will still be there. An analysis has to be made by government, of course, for global resources but also by a company.

The bankers state that in one of their pamphlets. They want environmental auditing to make sure that companies will survive, considering the evolution of environmental requirements.

So the future of environmental auditing will be, let's say, a new approach, which is quite different from what has been done in the past by engineers or biologists in looking at the air, the soil contamination, health, and such.

[Translation]

avoid is another fishery crisis. When the fish come back we prix éviter une autre crise de la pêche. Lorsque le poisson don't want to fish again the same way. We want to avoid a reviendra, nous ne voudrons plus pratiquer la pêche de la même façon. Nous voulons éviter une crise forestière, une crise des ressources naturelles, une crise de l'écosystème, en analysant analysing policies and programs ahead of time. How do you see that d'avance les politiques et les programmes de façon à pouvoir faire de véritables prévisions. À vos yeux, comment cela cadre-t-il dans le concept du système de gestion? Cela y a-t-il sa place, ou est-ce une autre histoire?

M. Wolfe: Dans les systèmes de gestion de l'environnement et de gestion de qualité de l'ISO, la vérification se fait essentiellement en fonction des politiques et des programmes auxquels l'organisme dit devoir se conformer dans sa politique. Donc, faut-il supposer, le gouvernement fédéral-Environnement Canada ou le gouvernement dans son ensemble-s'est donné certaines politiques, certaines priorités et certains programmes.

Dans le système de gestion de l'environnement, la vérification a pour objet de voir si ces objectifs de politique sont bel et bien atteints. En plus, côté rapports et indicateurs d'ensemble, le vérificateur général pourrait veiller à ce que les ministères fédéraux ne se contentent pas d'encourager les organismes du secteur privé et les autres organismes provinciaux-mais qu'ils commencent à produire des rapports améliorés sur l'environnement au niveau d'ensemble, en fonction...

Nous travaillons actuellement avec l'Association canadienne des pâtes et papiers à la rédaction de lignes directrices sur les pratiques de gestion forestière durable et à un éventuel programme d'agrément.

Il y a toutes sortes de programmes existants qui peuvent servir à cela. Ensuite, le vérificateur général vérifie si, de fait, les ministères répondent à ces politiques plus vastes. J'ignore quel rôle le vérificateur général pourrait jouer dans l'établissement même de ces grandes politiques par opposition à la vérification de ce qui existe et à l'incitation aux rapports dans ce contexte.

M. Godin: Me permettez-vous un commentaire là-dessus?

M. Lincoln: Oui.

M. Godin: C'est intéressant, car nous avons eu un débat chez nous sur la question de savoir si la vérification environnementale doit s'appuyer rigoureusement sur l'évaluation des emplacements ou si elle doit mettre graduellement l'accent sur la gestion. C'est comme une évolution naturelle. L'évaluation des emplacements était physique. Désormais, elle porte sur la gestion. Les programmes et les politiques sont-ils bien préparés? Sont-ils bien mis en oeuvre,

Pour l'avenir, qui, bien sûr, est le long terme, il s'agit de savoir si une entreprise sera en affaires ou si un transformateur industriel sera toujours là. Le gouvernement, naturellement, mais aussi l'entreprise doivent faire l'analyse des ressources globales.

Les banquiers le disent bien dans l'une de leurs brochures. Ils veulent des vérifications environnementales pour être sûrs que les entreprises survivront, compte tenu de l'évolution des besoins environnementaux.

Donc, l'avenir de la vérification environnementale sera, mettons, une nouvelle approche, une approche bien différente de ce qu'ont fait jusqu'ici les ingénieurs ou les biologistes en s'intéressant à l'air, à la contamination des sols, à la santé, etc.

Mr. Lincoln: Just one very quick observation, and then I'll close.

I see exactly what you are driving at. The only reservation I have is from the standpoint that government is different from a corporation.

What we don't want to do is audit policy to see whether it's being carried out well, because too often it's being very badly carried out. I'm not taking any party stripe here—all of us.

'Maybe we should look at what the optimum policies should be for the future based on the very bad errors of the past. I think there's a very important distinction there. I'm hoping that the auditor general of the environment will address that part too. This is a big challenge. Maybe you can help us.

The Chairman: You have successfully smuggled two questions into overtime. In the meantime, the list is getting longer.

Mr. DeVillers (Simcoe North): Just to follow up on what Mr. Wolfe was saying about the environmental management system, I wonder if you could just give me some concrete examples of what measures are comprised in that term.

Mr. Wolfe: At the international level there's a guidance document being produced, which is essentially total quality management, TQM. It goes beyond the core elements found in the specification document that would be used by an auditor.

The specification document outlines about 15 to 20 elements an organization has to have in place, which a third-party auditor or a company's internal management would check to make sure they're present. What it usually begins with is an initial review, where you look at what regulations impact on your organization, be it public or private sector. You do a study of the effects of your organization on the environment. From that, you develop a set of policies, targets, and objectives. You put in place the proper management systems and documentation, with proper auditing and reporting, to track whether you're achieving those desired results. It's kind of a continuous improvement loop from there on.

• 1630

I would be very happy to share with the committee copies of the European E-Maastricht document, a copy of the first published standard, the BS-7750 document, which is being piloted in the U.K., or copies of the two draft international documents as well, so you'll get an exact feel for what those documents cover.

Mr. DeVillers: I think that would be helpful.

Mrs. Kraft Sloan (York—Simcoe): Thank you for your presentation. I'm finding this discussion on management systems, etc., very useful.

Maybe this will be a point of clarification for me. I understand there are substantive issues involving the kinds of outputs. Whether they're products or services, these are things you can measure. They are the things the business does, and then there are the process elements, or the way it's being done.

I think these are very important distinctions for us because it's the process aspect that will lead to the qualitative change we're looking for. It's not so much the substantive output. Obviously you can measure that and question whether these things were good or not, but it's only through the process change that you will see the kind of direction in which you want to take it forward.

[Traduction]

M. Lincoln: Une petite observation très rapide, avant de finir.

Je vois exactement où vous voulez en venir. Ma seule réserve, c'est que le gouvernement n'est pas une entreprise.

Nous ne voulons pas vérifier la politique pour voir si elle bien appliquée, parce que, trop souvent, elle est trop mal appliquée. Et je ne parle pas en termes partisans—cela vaut pour nous tous.

Nous devrions peut-être voir ce que devraient être les politiques optimales pour l'avenir, à la lumière des erreurs catastrophiques du passé. J'estime qu'il y a une distinction très importante à faire. J'espère que le vérificateur général de l'environnement en parlera lui aussi. Le défi est de taille. Vous pourriez peut-être nous aider.

Le président: Vous avez réussi à glisser deux questions en temps supplémentaire. Entre-temps, la liste s'allonge.

M. DeVillers (Simcoe-Nord): Pour reprendre les propos de M. Wolfe au sujet du système de gestion de l'environnement, je me demande si vous pourriez me donner quelques exemples concrets des mesures qu'englobe ce terme.

M. Wolfe: Au niveau international, il y a un document d'orientation, qui porte essentiellement sur la gestion de la qualité totale, la GQT. Ce document va au-delà des éléments de base que l'on trouve dans le document de spécification qu'utiliserait le vérificateur.

Le document de spécification expose environ 15 ou 20 éléments qu'un organisme doit avoir en place, et dont un vérificateur externe ou la direction interne de l'entreprise vérifierait la présence. Il commence habituellement par un examen initial, où l'on voit quelle réglementation a des incidences sur l'organisme, soit—il public ou privé. On fait une étude des effets de l'organisme sur l'environnement. À partir de là, il s'agit de définir un ensemble de politiques, de cibles et d'objectifs. On met en place les bons systèmes de gestion et la documentation voulue, avec la vérification et les rapports nécessaires, pour vérifier l'atteinte des résultats désirés. À partir de là, c'est une sorte de boucle d'amélioration continue.

Je serais très heureux de remettre au comité des exemplaires du document E-Maastrich européen, un exemplaire de la première norme publiée, le document BS-7750, qui est piloté au R.-U., ou des exemplaires des deux projets de documents internationaux également, pour vous donner une idée juste de ce qui s'y trouve.

M. DeVillers: Cela serait sans doute utile.

Mme Kraft Sloan (York—Simcoe): Merci de votre exposé. Cette discussion sur les systèmes de gestion, etc., m'apparaît très utile.

J'ai peut-être besoin d'une petite précision. Je crois savoir qu'il y a des questions de fond touchant les genres de produits. Qu'il s'agisse de produits ou de services, ces choses-là sont mesurables. Ce sont les choses que fait l'entreprise, puis il y a les éléments de processus, ou la façon dont elles se font.

Pour nous, ces distinctions sont très importantes, car ce qui nous intéresse, c'est l'aspect du processus qui débouche sur le changement qualitatif. Ce n'est pas tellement le produit réel. Manifestement, il y a moyen de le mesurer et de voir si ces choses là étaient bonnes ou pas, mais c'est seulement par le changement de processus qu'on verra le genre d'orientation à lui imprimer.

The area of sustainable development has come up many times in this committee, and we ask what it is. I think we're in a transition period. It's not necessarily something we have achieved. It's through the process auditing side, or an understanding of the process, that we are setting up a framework for a different way of doing things. That's where it can evolve. It has a very evolutionary nature.

I'm very pleased to see the kind of work you've been doing in this field, because it's an emerging field and it's hard to understand. I guess there's also this tension between the private sector and the public sector and how much government intervention there should be. From what you've been telling us today, it appears there is much we can learn from some of the things you have been doing.

I am wondering about the kind of relationship the government could have with the private sector in this and, more specifically, the kind of relationship the environmental auditor general or the commissioner for the environment could have. There's a lot of sharing that can happen around the substantive aspect, but I'm thinking particularly about the process because this is where you see the attitude and the behaviour change happening. Some of that paradigm shifting is going on.

Could you comment on the kind of relationship that's possible?

Mr. Wolfe: I think you've hit the nail exactly on the head. I think unless you put the management system framework broadly into place, you can't achieve sustainable development. You must have the same language. This is why I think it's important to support the activities of ISO environmental quality management programs. They provide an international framework that enhances trade and competitiveness and at the same time supports this concept of sustainable development.

Unless you have people talking the same language in both the private and public sector, I don't think you're going to achieve sustainable development. This is another reason perhaps to go down this management systems route. It is very different from looking at specific pass/fail criteria, or specific indicators with levels. This is very much focused on management systems and processes, the infrastructure, and the framework for making it all happen.

I think this environmental auditor general or commissioner could play a very critical role in demonstrating leadership at the federal level by saying that we in Canada want an international leadership role. We have an international leadership role already. We have the secretariat for the world International Standards programs in both these fields—quality and environmental management.

• 1635

So I think it's a case of us walking the talk and helping support Canadian industry-also broadly-to become more competitive and get the culture change in their organization. If the whole organization, using guiding principles to test their dans l'ensemble de l'organisation, selon des principes directeurs

[Translation]

La question du développement durable est revenue maintes fois sur le tapis devant notre comité, et nous voulons savoir ce qu'il est. Je pense que nous sommes en période de transition. Ce n'est pas nécessairement une chose que nous avons réalisée. C'est par la vérification du processus, ou en comprenant le processus, que nous fixons le cadre d'une nouvelle façon de faire. Voilà l'orientation possible. C'est très évolutif.

Je suis très heureuse de voir le genre de travail que vous faites dans ce domaine, car c'est un domaine nouveau, difficile à comprendre. Il y a aussi sans doute une certaine tension entre le secteur privé et le secteur public, quant à l'étendue de l'intervention gouvernementale justifiable. D'après votre discours d'aujourd'hui, il semble que nous avons beaucoup d'enseignements à tirer de certaines des choses que vous faites.

Je m'interroge sur le genre de relations gouvernement pourrait avoir avec le secteur privé sur ce plan et, plus particulièrement, sur le genre de relations que le vérificateur général de l'environnement ou le commissaire à l'environnement pourrait avoir. Il y a une foule d'idées à échanger sur l'aspect de fond, mais je pense surtout au processus parce que c'est là que l'on voit changer les attitudes et les comportements. Ce changement de paradigme est commencé.

Auriez-vous un commentaire à faire sur le genre de relation possible?

M. Wolfe: Vous avez mis le doigt sur le problème. Pour moi, à moins de mettre généralement en place le cadre du système de gestion, il est impossible d'assurer un développement durable. Il faut être sur la même longueur d'ondes. C'est pourquoi il importe d'appuyer les activités des programmes de gestion de la qualité de l'environnement de l'ISO. Ils fixent un cadre international qui améliore le commerce et la compétitivité tout en appuyant ce concept de développement durable.

À moins que tout le monde ne soit sur la même longueur d'ondes, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, je ne pense pas que le développement durable soit possible. Voilà une autre raison peut-être d'emprunter cette voie des systèmes de gestion. Ce n'est pas du tout la même chose que d'examiner des critères précis de passage ou d'échec, ou des indicateurs particuliers avec niveaux. C'est très axé sur les systèmes et les processus de gestion, sur l'infrastructure, et sur le cadre de réalisation de tout

Ce vérificateur général ou commissaire à l'environnement pourrait jouer un rôle de leadership très critique au niveau fédéral en disant que nous voulons confier au Canada un rôle de leadership international. Nous avons déjà un rôle de leadership international. Nous avons le secrétariat des programmes de Normes internationales dans ces deux domaines: gestion de la qualité et de l'environnement.

Il s'agit donc de donner l'exemple et d'aider à appuyer l'industrie canadienne-également au sens large-pour la rendre plus compétitive et l'amener à réaliser le changement de you look at some of the other leadership programs like culture. Dans certains autres programmes de leadership comme Responsible Care, they've said the most important thing was in la Gestion responsable, on a dit que l'essentiel est, de fait, le fact the culture change—the buy-in from their boards of changement de culture—l'acceptation de la part des conseils directors and their CEOs. Then it cascades right down through d'administration et des chefs de la direction. Puis cela redescend

day-to-day decisions. So I think there's a very important role he or dont l'objet est de vérifier leurs décisions au jour le jour. À mon she could play here.

Again, another place for leadership is probably on environmental performance evaluation and indicators—what you report on—because what you report on usually drives performance. So there's perhaps a major leadership role there as well.

Mr. Godin: When you're talking about how to develop better processes, the question is who does it? Is it the people in the controlling function or is it the people in the planning function or operations? If you look in the private sector-let's say a large firm like Hydro-Québec-you would have people within the environmental direction in Hydro-Québec who would do evaluation and not do verification or auditing, making a distinction between the two. The auditing in Hydro-Québec is a different group from the environmental group and they don't do the same thing.

When you talk about processes, I'm not sure it's the right place for the auditing person to get involved. He can maybe measure or see if it's efficient and all that but not develop processes. Wouldn't it be the Minister of Environment Canada who should develop processes?

Mr. Wolfe: There's been a big debate within the Canadian Environmental Auditors Association because there are so many different parties there—technicians, technologists, engineers and management consultants. There's a big debate between those who want to focus on the technical aspects of environmental auditing versus those who want to focus on the management de la vérification environnementale et ceux qui veulent le aspects of environmental auditing and management systems. It mettre sur les aspects de gestion de la vérification is a debate that is clearly continuing. Depending on what environnementale et des systèmes de gestion. C'est un débat qui profession you represent—your interests within the association—there are multiple disciplines and multiple interests.

Mrs. Kraft Sloan: When you're getting into the environmental field, you have to think environmentally, which is not ecologically—although they use organizational ecology—but it's taking in the many different perspectives. Sometimes you need a person capable of interdisciplinary—or transdisciplinary when you're creating a new discipline, which is essentially what we're talking about here—duties. You almost need an individual who is capable of being a process guider and is more concerned about the process, because of the technical kinds of things that are very specific, very substantive and far easier to understand. You can plug that into the process.

I have another question to follow up on this rather esoteric conversation. We are dealing with organizational cultures that take a very traditional kind of look at auditing. Now we're asking them to take a look at a different kind of auditing with different kinds of indicators, criteria, and determinants. We're also layering on another way of thinking about it that is a process element, too. So how do you help that occur—if I dare say the word—in a dinosauric organization?

Mr. Wolfe: I guess there is a bunch of drivers that are going to make this happen anyway. One potentially is you're not going to be able to get credit from a bank unless you've done at least a site investigation.

[Traduction]

sens, chacun a donc un rôle très important à jouer.

Encore une fois, un autre endroit pour l'exercice du leadership est probablement l'évaluation et les indicateurs du rendement environnemental-l'objet du rapport-parce que l'objet du rapport est habituellement le moteur du rendement. Il y a peut-être un grand rôle de leadership à jouer de ce côté-là également.

M. Godin: S'il est question d'élaborer de meilleurs processus, il faut savoir qui le fera. Les personnes qui contrôlent la fonction, ou celles qui se trouvent dans la fonction de planification ou dans les opérations? Dans le secteur privéprenons une grande entreprise comme Hydro-Québec-vous auriez probablement des gens, à la direction de l'environnement d'Hydro-Québec, pour faire l'évaluation, et non pas la vérification, car il y a une distinction entre les deux. Le groupe de vérification, à Hydro-Québec, est différent du groupe de l'environnement, ils ne font pas la même chose.

Lorsqu'il est question de processus, je ne suis pas sûr que c'est là que le vérificateur doit intervenir. Il peut peut-être mesurer ou voir si c'est efficace, etc., mais pas élaborer des processus. Ne serait-ce pas au ministre d'Environnement Canada d'élaborer les processus?

M. Wolfe: Il y a eu un grand débat à l'Association canadienne de vérification environnementale parce qu'il y a là tellement d'intervenants différents: techniciens, technologues, ingénieurs et experts-conseils en gestion. Il y a un grand débat entre ceux qui veulent mettre l'accent sur les aspects techniques se poursuit, c'est évident. Il y a autant de disciplines et d'intérêts qu'il y a de professions représentées-d'intérêts au sein de l'Association.

Mme Kraft Sloan: Lorsqu'on touche le domaine de l'environnement, il faut penser environnement, ce qui n'est pas écologie—bien qu'on utilise l'expression organisationnelle-mais cela prend bien des perspectives différentes. Parfois, il faut une personne capable de jouer des rôles interdisciplinaires—ou transdisciplinaires lorsqu'on crée une nouvelle discipline, et c'est essentiellement ce dont il s'agit ici. Il faut presque une personne capable d'orienter le processus et davantage préoccupée du processus, en raison des genres de choses techniques qui sont très spécifiques, très réelles et beaucoup plus faciles à comprendre. Il y a moyen de raccorder cela au processus.

J'ai une autre question pour poursuivre cette conversation plutôt ésotérique. Nous avons affaire à des cultures organisationnelles qui ont une approche très traditionnelle de la vérification. Or, nous leur demandons de se pencher sur une nouvelle sorte de vérification, avec de nouvelles sortes d'indicateurs, de critères et de déterminants. Nous ajoutons une autre façon de penser qui est un élément du processus, également. Donc, comment contribuer à ce que cela se produise-si j'ose utiliser ce mot—dans une organisation de dinosaures?

M. Wolfe: Il y a sans doute tout un tas de moteurs qui y contribueront de toute façon. D'abord, il pourrait être impossible d'obtenir du crédit à la banque avant d'avoir au moins fait une enquête sur l'emplacement.

Also, if you're in any kind of a risky business they're going to ask if you have an environmental management system to manage their ongoing risk and credit. The boards of directors are going to demand that from a due diligence point of view. Companies involved in product stewardship through two-party contractual relationships are going to say, if I'm selling to you or if you're supplying product to me, I want to know that you have an environmental management system in place. International trade is going to drive it.

• 1640

I think there is a bunch of private sector drivers that are going to make a lot of this happen anyway. I think the secret is to make what the federal government is doing compatible with it, to enhance it, support it, and do it in a way that also supports international trade competitiveness and international sustainable development.

Again, since we hold the international secretariat, I think it's important for us to support that broadly as almost a national policy.

Mrs. Kraft Sloan: Actually the guidance I was referring to was government.

Mr. Telegdi (Waterloo): I guess that sort of comes in with my thinking, because I heard the parliamentary secretary say that we don't want policy audits because we can all use great improvements no matter what the parties are. It brings to mind the situation that happened in my community and how the Ministry of the Environment, which is supposed to monitor industry, and its mandate have been found lax, with, some would say, dereliction of duty in enforcing existing policies.

I guess the thought that the financial systems would get into it is quite exciting, because I could think of all sorts of sites of industries that have closed down and are polluted. There is absolutely no remediation being done by the private sector, and it's left to government to clean them up.

Would it be possible for certain industries that are a risk—unfortunately it is probably most of them involved in some kind of production—that we require that they do have a report on their environmental status, and maybe in the longer haul have some remediation of their problem? What happens now is that if an industry shuts down, the site is totally worthless. The industry might be out of business or have packed up and gone to the United States, and we are left holding the bag. When the Soviet Army pulled out of eastern Europe it left behind environmentally contaminated lands. Would that be worth looking at?

Looking at the role of the Auditor General of Canada, if that office had a department that was responsible for the environment, to what extent could they do audits simultaneously if appropriate training were undertaken? Or would it be too much to expect that people be experts in both disciplines? Could it have teams to do the work? The reason I say this is because there is already a number one system in place. They already have an overview. What would you think?

[Translation]

De même, si l'entreprise présente le moindre risque, on vous demandera si vous avez un système de gestion de l'environnement pour gérer le risque permanent et le crédit. Les conseils d'administration vont l'exiger dans une perspective de diligence raisonnable. Les entreprises qui pilotent des produits dans le cadre de relations contractuelles bilatérales vont dire: «Si je vous vends ou si me vous fournissez un produit, je veux l'assurance vous avez en place un système de gestion de l'environnement.» C'est le commerce international qui sera le moteur.

Je pense qu'il y a une foule de moteurs dans le secteur privé qui l'imposeront de toute façon. Le secret, c'est de rendre l'action du gouvernement fédéral compatible avec tout cela, de l'améliorer, de l'appuyer, et de le faire d'une façon qui facilite également la compétitivité commerciale internationale et le développement durable international.

Encore une fois, puisque nous avons le secrétariat international, il m'apparaît important d'appuyer cette question de façon générale, presque comme politique nationale.

Mme Kraft Sloan: De fait, la régie dont je parlais, c'est le gouvernement.

M. Telegdi (Waterloo): Cela va un peu dans le sens de ma réflexion, car j'ai entendu le secrétaire parlementaire dire que nous n'avons pas de vérifications de politiques parce que nous avons tous de grandes améliorations à faire, quels que soient les intervenants. Cela me fait penser à la situation qui s'est produite dans mon milieu et à la façon dont le ministère de l'Environnement, qui est censé réglementer l'industrie, n'a pas su, dans le cadre de son mandat, s'acquitter, mettons, de son devoir d'appliquer les politiques existantes.

Il est assez intéressant de penser que les systèmes financiers en feront partie, car je peux imaginer toutes sortes d'emplacements d'industries qui ont fermé et qui sont pollués. Il ne se fait absolument aucune dépollution dans le secteur privé, et c'est au gouvernement que revient le nettoyage.

Serait-il possible que certaines industries à risque... Malheureusement, c'est probablement la plupart d'entre elles dans certains genres de production. Serait-il possible que nous obligions ces industries à présenter un rapport sur leur situation environnementale, et peut-être à long terme en arriver à régler le problème? Aujourd'hui, si une industrie ferme, l'emplacement est sans valeur. L'industrie pourrait avoir fermé ses portes ou être partie pour les États-Unis, et nous nous retrouvons avec la note. Lorsque l'armée soviétique s'est retirée de l'Europe de l'Est, elle a laissé derrière elle des terres contaminées. Vaudrait-il la peine d'examiner cela?

Quant au rôle du vérificateur général du Canada, si ce bureau avait un service responsable de l'environnement, dans quelle mesure pourrait-il faire des vérifications simultanées, avec la formation appropriée? Ou serait-ce trop demander que les gens soient des spécialistes des deux disciplines? Pourrait-il confier le travail à des équipes? Si je parle ainsi, c'est que nous avons déjà en place un excellent système. Il a déjà une vue d'ensemble. Qu'en pensez-vous?

Mr. Godin: In the Auditor General's functions or duties they should have people who are able to grasp and conduct an audit that looks at all the faces of management. It is difficult to see that one auditor can specialize in environmental, another in finance. In our groups we are recommending multi-disciplinary teams. We have analysed that for so many sessions, and finally we say you have to have teams. In management you have to make sure you cover all the bases. That is our view.

Mr. Wolfe: Again I think you have to separate out the audit of the management system and process as opposed to, I will call it, one element of that, which might have been a site investigation or a review, a phase one, a phase two, a phase three, which might even have been done back at the initial review, when you are setting up your targets and objectives and doing that first initial study.

• 1645

So the team you would send in to do the site investigation, or the process investigation—again, it might be a multiple–disciple team or a technically very focused team—I would see as being the responsibility of an individual federal department, as opposed to something the Auditor General might look at.

Again, I would expect the Auditor General to look at the management system and make sure it had built into it the fact that the department should have done site or process investigations and had competent people do them and had follow-up and remediation if that was required, and all those things.

The private sector will drive it in that way a lot. Again, government policy might drive it in that way.

The route we've gone with the private sector stakeholders is to say that the programs we're putting in place are voluntary as opposed to command and control. They have participated on that basis. So I wouldn't want to see it become a regulation unless the private sector and the voluntary side clearly didn't work. They need to be given the opportunity to make it work on a voluntary basis. Maybe then, for high-risk areas or situations, you can go after the bad apples.

As part of this cultural change of getting organizations voluntarily to buy into sustainable development and to put in place the systems to do it in order to complement command and control, it's really important for the Auditor General to be seen to be supporting that broadly.

Mr. Telegdi: You mentioned risk industries. As they have to do a financial audit, they might have to start doing an environmental audit. How difficult would you see something such as that being?

Mr. Wolfe: It's not difficult to do it. It's really just a question of cost and commitment, or what are the driving forces to make an organization go down this path. Some are doing it because they're being forced to by the banks, the trust companies, and the insurance companies, or their boards of directors. Others are doing it because it's now a requirement of trade. Others D'autres s'y plient parce que c'est devenu une exigence du might be doing it for a competitive advantage over their competitors. The driving forces are different from sector to sector.

[Traduction]

M. Godin: Le vérificateur général devrait avoir des gens capables de saisir une situation et de mener une vérification portant sur tous les aspects de la gestion. Il est difficile d'imaginer qu'un vérificateur puisse se spécialiser en environnement, et un autre en finances. Dans nos groupes, nous recommandons des équipes multidisciplinaires. Nous avons consacré de nombreuses séances à l'analyse de cette question, et nous avons fini par conclure à la nécessité d'avoir des équipes. En gestion, il faut être sûr de couvrir tous ses angles. Voilà notre optique.

M. Wolfe: Encore une fois, je pense qu'il faut distinguer entre la vérification du système et du processus de gestion et, dirai-je, un élément de ce qui aurait pu être une enquête sur un emplacement ou un examen, une phase un, une phase deux, une phase trois, qui pourrait même avoir eu lieu au moment de l'examen initial, au moment de la définition de ses cibles et objectifs et de cette première étude.

Donc l'équipe que vous enverriez pour étudier le site ou les procédés—à nouveau, ce pourrait être une équipe multidisciplinaire ou une équipe très technique-pourrait relever, selon moi, d'un ministère fédéral plutôt que du vérificateur général.

Ici encore, je m'attendrais que le vérificateur général examine le système de gestion et veille à ce qu'il renferme l'obligation pour le ministère de faire une étude du site ou des procédés et qu'il dispose de personnes compétentes et de mesures de suivi et de dépollution, le cas échéant.

Le secteur privé insistera fortement sur ce point. Ici encore, la politique gouvernementale pourrait être formulée en ce sens.

Notre attitude a été de dire aux intervenants du secteur privé que nos programmes étaient facultatifs, non obligatoires, d'où leur participation. Je n'aimerais donc pas qu'on en fasse un règlement à moins que le secteur privé et les groupements de bénévoles laissent clairement tout tomber. Ils doivent avoir la chance d'y participer volontairement. Si la situation comporte des risques élevés, vous pourriez alors poursuivre les coupables.

Il est vraiment important que le vérificateur général donne l'impression qu'il appuie largement ce changement de culture qui consiste à amener les organismes à adopter volontairement le principe du développement durable et à mettre en place les systèmes nécessaires servant à compléter les fonctions de réglementation.

M. Telegdi: Vous avez parlé des industries à risque. Comme elles doivent faire une vérification financière, elles pourraient devoir commencer par une vérification environnementale. Pensez-vous que cela serait très difficile à faire accepter?

M. Wolfe: Non. C'est simplement une question de coût et d'engagement, c'est-à-dire la force qui motive un organisme à adopter une telle attitude. Certaines industries le font parce qu'elles y sont obligées par les banques, les sociétés de fiducie, les compagnies d'assurance ou leur conseil d'administration. commerce. D'autres encore pourraient le faire pour prendre le pas sur leurs concurrents. Les facteurs motivants varient d'un secteur à l'autre.

The chemical industry went into responsible care because of Bhopal. The forestry industry and the Canadian pulp and paper industry now are going down sustainable forest management practices with us because they're being shut out of European markets. It depends on what the driving forces are.

Industry, except for the industry leaders, usually is sort of dragged, kicking and screaming, into this stuff. There has to be a pretty powerful motivating force for them to go down some of these paths, even though all the case studies demonstrate that they become more competitive if they do.

Mr. Dromisky (Thunder Bay—Atikokan): Part of my question has already been answered, but I'll still go right ahead. This is not a question of dealing with semantics. I would like to look at this situation. I think there's a dichotomous situation here.

Mr. Wolfe, throughout your presentation, time and time again, you used the words "encouragement" and "encourage". I'm just wondering: is there not a contradiction here? Maybe there is a place for mandatory provisions versus encouragement. Under what conditions is one going to meet the needs of society in a much more effective manner than the other? Part of that was already answered.

Mr. Wolfe: The federal Auditor General would have jurisdiction over federal installation and services. That's a certain part of the impact on the environment by the infrastructure of the Canadian economy. Then there's the provincial jurisdiction, and then there are other organizations broadly. Whatever you choose as federal policy is going to be mandatory federally.

Mr. Dromisky: Yes.

Mr. Wolfe: The rest you are going to have to operate through example and encouragement. You can have a leadership role in both, but over the longer term the secret is not going to be command and control. That's part of the answer, but the long-term answer for sustainable development is to get organizations broadly to embrace environmental sustainable development principles and put in place the management systems for continuous improvement, or total quality management, if I can call it that.

Mr. Dromisky: What I'm concerned about is that when you have management systems, they automatically compel you. We're talking about controlling and managing from point A to point Z, or whatever it might be, until you achieved your goal.

• 1650

If you're going to encourage companies to go through a management system, it's quite possible that the company will say, I will only proceed to point M or N and not complete the entire process. Therefore, you've lost, I think, something very critical here and very important; that is, a valid conclusion to that partial process that company is involved in. There are companies that will not go to the ultimate, will not complete the process, simply because they know it's going to lead them in a direction that they don't want to find themselves in. How do you get around a situation like that?

Mr. Wolfe: Well, I guess my answer would be, what is the alternative?

[Translation]

L'industrie chimique s'est dotée d'une gestion responsable à cause de Bhopal. L'industrie forestière et l'industrie canadienne des pâtes et papiers sont en train de déployer des mesures de gestion durable des forêts parce qu'elles sont écartées des marchés européens. C'est une question de forces stimulantes.

Sauf pour ses chefs, l'industrie fait des pieds et des mains parce qu'elle est habituellement forcée de jouer le jeu. L'industrie doit être diablement motivée pour se conformer à ce genre de pratique, même si toutes les études de cas prouvent qu'elle devienne plus concurrentielle après coup.

M. Dromisky (Thunder Bay — Atikokan): On a déjà répondu à une partie de ma question, mais je vais quand même la poser. Ce n'est pas une question de sémantique. Selon moi, il s'agit ici d'une dichotomie.

Monsieur Wolfe, vous avez utilisé à maintes reprises dans votre témoignage les mots «encouragement» et «encourager». N'y a-t-il pas contradiction ici? Peut-être y a-t-il place à des dispositions obligatoires au lieu d'encouragements. Dans quel cas une industrie respectera-t-elle plus efficacement qu'une autre les besoins de la société? On a déjà répondu en partie à cette question.

M. Wolfe: Le vérificateur général aurait compétence sur l'installation et les services d'organismes fédéraux. Il s'agit là d'une partie des effets de l'infrastructure de l'économie canadienne sur l'environnement. Il y a ensuite la compétence des provinces et celle d'autres organismes en général. Quelle que soit la politique fédérale, elle s'appliquera obligatoirement au niveau fédéral.

M. Dromisky: En effet.

M. Wolfe: Pour le reste, vous allez devoir recourir à l'exemple et à l'encouragement. Vous pouvez faire preuve de leadership sur les deux plans, mais à long terme, le secret ne résidera pas dans la réglementation. C'est une partie de la réponse. Pour assurer le développement durable à long terme, il faudra amener les organismes en général à adopter des principes de développement durable de l'environnement et à mettre en place des systèmes de gestion axés sur l'amélioration continuel, c'est-à-dire la gestion de la qualité totale, si je peux me permettre l'expression.

M. Dromisky: Le problème des systèmes de gestion vient de l'obligation qu'ils vous imposent naturellement de contrôler et de gérer du point A au point Z, jusqu'à ce que le but soit atteint.

Si vous incitez les entreprises à appliquer un système de gestion, il est fort possible qu'elles arrêtent au point M ou N, sans aller jusqu'au bout du processus. Vous perdez donc ici quelque chose d'essentiel et de très important, c'est-à-dire l'aboutissement valable du processus dans lequel l'entreprise s'est engagée en partie. Certaines entreprises ne termineront pas le processus simplement parce qu'elles savent qu'elles se retrouveront dans une position qui les incommodera. Comment faire alors?

M. Wolfe: Quelle est alors la solution de rechange?

The management systems and the ISO models at least at a bare minimum take you to regulatory compliance, which is all command and control would have done anyway. Then you have people focusing and stewarding to the minimum, rather than embracing or starting to embrace the concept of continuous improvement, pollution prevention, etc.

I think the only way you're even going to achieve sustainable development is to put in place internationally accepted management systems, models, frameworks, common terminology, common language, and then you can start to build performance indicators, performance evaluation criteria, and ratchet things up. But the secret is to get that culture change started with common language, common understanding, and I don't know of any other alternative. There may be some. . .

Mr. Godin: It would be costly.

Mr. Dromisky: Thank you.

Mr. Finlay (Oxford): Mr. Chairman, I think Mr. Dromisky's question probably developed the answer I was looking for, but I want to give a few comments about it.

We've used a lot of terms, and I wonder how we can have sustainable development. I know, as Mrs. Kraft Sloan has said, we don't all agree perhaps on it. But in my vision of the term, it implies things such as limits and cooperation and sharing. How we can on one side talk about that and then use terms, as you have done today, like competition, performance, goals, market driven—nobody's used the term the bottom line, but I'm going to throw that one in too. I'm certainly encouraged by the idea that some of it can be generated voluntarily, but when we really look at it... Then you've said, well, the bank will demand it.

Mr. Godin: Shareholders.

Mr. Finlay: Well, because there's a loss somewhere, and it's going to rise up and bang you if you don't pay attention to it. You have to clean up your act or you have killed 100,000 people, or all the pigs have two heads or something, and something caused it.

I wonder whether the driving forces—as you said, they could be government policy, they could be cultural change. It would seem to me we're maybe getting somewhere, in that the driving forces in the end are public opinion and governments, which try to react to public opinion. We get back to thinking globally and acting locally.

I agree with you. If we can get people to do it on a voluntary basis, I would think that shows that the cultural change has come to the fore. If it's always going to be with the stick, because if you don't do it there's a penalty, I'd rather not have it that way. But it does seem as if that's where it started, by somebody saying, thou shalt not do this, and that's not appropriate.

The Chairman: Mr. Wolfe, Mr. Godin, who is the philosopher over there?

[Traduction]

Les systèmes de gestion et les modèles de l'ISO conduisent à tout le moins à l'observation des règlements, but qu'aurait atteint de toute façon une réglementation sévère. Il y a ensuite ceux qui se contentent de faire le moins possible plutôt que d'embrasser le concept de l'amélioration continue, de la prévention de la pollution, etc.

La seule façon d'atteindre le développement durable consiste à mettre en place des systèmes de gestion, des modèles, des cadres, une terminologie commune et un langage commun acceptés à l'échelle internationale, à concevoir des indicateurs et des critères d'évaluation de la performance et enfin à intégrer le tout ensemble. Le secret dans tout cela, c'est de susciter le changement de culture en amenant les gens à parler la même langue et à comprendre les mêmes choses. Je ne vois pas d'autre solution. Il pourrait y avoir. . .

M. Godin: Cela coûterait cher.

M. Dromisky: Merci.

M. Finlay (Oxford): Monsieur le président, la question de M. Dromisky m'a fourni la réponse à laquelle je m'attendais, mais j'aimerais quand même faire quelques observations.

Nous avons utilisé beaucoup d'expressions et je me demande comment nous pouvons atteindre le développement durable. Comme l'a signalé M^{me} Kraft Sloan, nous ne sommes peut-être pas tous d'accord à ce sujet. Dans la vision que j'en ai, le développement durable est affaire de limites, de collaboration et de partage. Comment pouvons-nous d'un côté parler de ces choses et utiliser ensuite des termes, comme vous l'avez fait aujourd'hui, comme concurrence, performance, objectifs et force du marché?—personne n'a encore parlé du bénéfice net, mais je vais le faire maintenant. Il est indéniable que l'idée d'obtenir un bénéfice net par des pratiques volontaires m'encourage, mais lorsqu'on y regarde vraiment de près. . . Vous avez dit également que la banque l'exigerait.

M. Godin: Les actionnaires.

M. Finlay: Parce qu'il y a une perte quelque part, qu'elle ne cessera d'augmenter et qu'elle vous frappera de plein fouet si vous n'y prêtez pas attention. Vous serez obligé de changer vos méthodes, sinon vous serez responsable de la mort de 100 000 personnes ou de la mutation bicéphale des porcs.

Je me demande si les forces stimulantes, comme vous l'avez dit, pourraient être les politiques du gouvernement ou le changement culturel. Nous semblons faire des progrès puisqu'à la fin, ce sont l'opinion publique et les gouvernements, en réaction à celle-ci, qui constituent les forces stimulantes. C'est le retour à la politique globale et aux mesures locales.

Je suis d'accord avec vous. Si nous pouvons amener les gens à agir de leur propre gré, nous saurons alors que le changement culturel a commencé à s'implanter. S'il faut constamment employer le bâton, parce que si l'on n'obtempère pas il y a pénalité, j'aimerais mieux ne pas suivre cette voie. Mais il semble vraiment que tout a commencé lorsque les interdictions sont apparues, ce qu'il ne fallait pas faire.

Le président: Monsieur Wolfe, monsieur Godin, qui est le philosophe parmi vous?

Mr. Finlay: Yes.

Mr. Lavigne: Maybe I can answer that, because I'm an economist and I've looked at that problem. I find that most companies are reacting. Most of the time we hear about the reaction in the environmental field, but more and more regulation will be made, and now public opinion is strong, as you said, and they are going to be forced... We've seen the pulp and paper industry reacting and now they've lost thousands of jobs.

I've worked on scenarios, and I've worked on that in the past. Companies are now looking at the long-term risk. Companies that will look at it will establish different scenarios. Even if they cannot calculate exactly the bottom line, they can foresee some possible effect according to different possibilities that could happen. Those will survive. Again, it's the bottom line. Some of them will die. But because the regulations and public opinion and other factors will come into the picture, it's going to be more and more a demand that will force them to change their way of behaving. Now you can see the shareholders asking some questions at meetings, too. Because the board of directors is not being covered by insurance, the company is going to have some problems.

• 1655

So all this is increasing. That's why auditing will be mandatory because of the force of the market.

Mr. Godin: If I could just complete that, two cases in Quebec were quite indicative of the necessity to have environmental auditing, where there were large loans to companies that went into bankruptcy and the cost of soil decontamination was higher than the mortgages. So they're stuck with them.

One of these financial institutions was the first one to join our organization. They're looking; they're asking for. . .

I suppose that we can also look at other problems that occurred, whether Bhopal or other environmental incidents.

It's simply a matter of good management, of training people. As a management consultant, I'm saying all the time that in society we've done quite a bit of human resources development, planning, strategic planning, and organizing, but what about control and evaluation and auditing? This is for the private sector, and even more for the public sector. What is the impact of our decision, at what cost?

I suppose that this decision to have an environmental auditing is a good point, a good signal that we have to control. Otherwise, you're investing in human resources but at the same time you're forgetting one part of management, which is control.

The Chairman: Thank you.

Two members of the committee would like to ask supplementary would like to have a kick at the cat.

[Translation]

M. Finlay: Oui.

M. Lavigne: Permettez-moi de répondre, car j'ai déjà examiné ce problème en ma qualité d'économiste. Selon moi, la plupart des entreprises réagissent à une situation. La plupart du temps, la réaction se fait entendre dans le domaine de l'environnement, mais il y aura de plus en plus de règlements, outre la forte pression actuelle de l'opinion publique, comme vous l'avez dit, qui les obligeront... Nous avons été témoins de la réaction de l'industrie des pâtes et papiers et des milliers d'emplois qu'elle a perdus jusqu'ici.

J'ai travaillé à des scénarios et j'ai examiné ce genre de situation dans le passé. En ce moment, les entreprises examinent le risque à long terme et établissent des scénarios différents. Même si elles ne peuvent calculer exactement le bénéfice net, elles peuvent prévoir certaines répercussions selon les différents scénarios possibles. Celles-là vont survivre. Encore une fois, c'est une question de bénéfice net. Quelques-unes ne survivront pas. Étant donné que la réglementation, l'opinion publique et d'autres facteurs viendront s'ajouter, ce sera de plus en plus une exigence qui les forcera à changer leur pratique. On verra aussi les actionnaires poser des questions aux assemblées. Et parce que l'assurance ne couvre pas les conseils d'administration, les entreprises auront des difficultés.

Il y a donc de plus en plus de pression. Voilà pourquoi la force du marché rendra la vérification obligatoire.

M. Godin: Permettez-moi une observation à ce sujet. Il y a eu deux cas au Québec qui ont très bien fait ressortir la nécessité des vérifications environnementales. Dans un cas, des prêts importants avaient été consentis à des sociétés qui ont fait faillite et dans l'autre, le coût de la décontamination du sol était supérieur à celui des prêts hypothécaires. Ils n'ont donc pu s'en débarrasser.

Un de ces établissements financiers a été le premier à joindre les rangs de notre organisme. Il est en train d'examiner la situation et de demander...

On pourrait sans doute examiner d'autres problèmes qui sont survenus, que ce soit à Bhopal ou à la suite d'autres incidents écologiques.

C'est simplement une question de bonne gestion et d'éducation. En ma qualité de conseiller en gestion, j'ai toujours dit qu'on avait beaucoup fait dans les domaines du perfectionnement des ressources humaines, de la planification, de la planification stratégique et de l'organisation dans la société, mais qu'avait—on fait du contrôle et de l'évaluation? C'est une question qui intéresse davantage le secteur privé. Quel est l'effet et le coût de notre décision?

La décision d'imposer la vérification environnementale est sans doute un pas dans la bonne direction, un signal qui nous indique de procéder à un contrôle. Sinon, on se borne à investir dans les ressources humaines et à oublier un des aspects de la gestion, c'est-à-dire le contrôle.

Le président: Merci.

Outre les deux membres du comité qui désirent poser des questions, Mr. Chrétien and Mrs. Kraft Sloan, and then the chair too questions supplémentaires, soit M. Chrétien et Mme Kraft Sloan, j'aimerais aussi ajouter mon grain de sel.

Monsieur Chrétien.

M. Chrétien: Merci, monsieur le président.

Durant les deux semaines de relâche pour Pâques, j'ai rencontré trois groupes engagés dans des mouvements environnementaux, et sur les trois, il y en a deux qui m'ont semblé très perplexes sur la confiance qu'ils devaient accorder à la volonté d'agir du gouvernement. Je me réjouis donc de vous avoir entendu parler de crédibilité du ou des gouvernements dans votre préambule, il y a un instant.

Je vous pose donc la question de savoir si vous pourriez me donner quelques exemples d'actions à éviter pour un bon gouvernement. parce qu'on sait bien qu'un gouvernement est formé d'élus et que ceux-ci pensent à leur réélection. Je vois que le gouvernement fédéral a prolongé de 18 mois, à partir du mois de novembre, le délai donné aux usines papetières, pour se conformer à la loi environnementale en vigueur.

Est-ce que vous pourriez nous donner quelques bons exemples d'actions qu'un gouvernement devrait appliquer pour avoir plus de government should take to increase its credibility? crédibilité?

M. Godin: Je donnais tout à l'heure l'exemple des engagements de Rio. C'est formidable, les engagements de Rio; mais si on prend des engagements et qu'on n'a pas les moyens de les réaliser, on n'est plus crédible vis à vis de l'opinion publique. Dans ce cas, il vaut mieux en faire moins, mais le faire bien pour rester crédibles, sinon on perd toute crédibilité.

• 1700

Les gouvernements devraient donc d'abord s'assurer que les structures en place, les gens qui sont en place et qui ont les moyens d'agir, soient responsables. Sinon, le gouvernement perd de sa crédibilité. Quand celui-ci prend une décision, il doit s'assurer qu'il va au bout de sa décision et doit faire le maximum d'efforts pour assurer l'application de la décision. Il serait facile de donner des exemples et de dire que dans tel ou tel cas, le gouvernement n'a pas agi ou aurait dû agir de telle ou telle façon.

M. Lavigne: Je voudrais juste donner un exemple: nous avons eu une discussion dans notre groupe de vérification environnementale du Québec concernant la nomination d'un environnemental vérificateur fédéral qui ferait recommandations qui ne seraient pas suivies. Cela arrive souvent pour les auditeurs généraux et les conséquences sont du plus mauvais effet. Je pense que tout cela est sous-entendu dans nos conversations.

M. Chrétien: Je suis content de l'entendre dire. Monsieur Wolfe, est-ce que vous auriez quelque chose à ajouter?

Mr. Wolfe: I certainly agree with my colleagues that the government should try not to create false expectations of the position and that it needs to communicate what the focus of the position is going to be and what its mandate and resources are. Otherwise, it will probably create false expectations amongst the environmental community and fears amongst the private sector or the provinces, which probably don't need to be there.

Mr. Godin: And the media. Mr. Wolfe: And the media.

Mrs. Kraft Sloan: They are on their own.

[Traduction]

Mr. Chrétien.

Mr. Chrétien: Thank you, Mr. Chairman.

During the two-week Easter recess, I met tree groups involved with environmental movements. Of the three, two seemed quite confused about the confidence they should place in the government's willingness to act. I was pleased to hear you talk, in your preamble, about the credibility of governments.

I was wondering if you could give me a few examples of the kind of actions a good government should avoid, because it's a well known fact that a government is made up of elected officials who think about being reelected. I know that the federal government has extended by 18 months, starting in November, the deadline by which paper plants have to conform to the existing Environmental Act.

Could you give us a few good examples of measures that a

Mr. Godin: I previously gave the example of the Rio obligations. They are terrific. However, if you have obligations but no means to see them through, then you loose all credibility in the public eye. In that case, it is better to lessen the load and do the right thing in order to maintain your credibility.

Governments should thus make sure that existing infrastructures and people in authority are made accountable. Otherwise, the government will loose its credibility. When a government makes a decision, he must see that it is carried to the end and that maximum efforts are made to execute it. It is easy to give examples of cases where government failed because it did not act or should have acted differently.

Mr. Lavigne: I would just like to give an example. Our Quebec environmental review group recently discussed a scenario whereby the recommendations of a federal environmental auditor would not be followed. This frequently happens with general auditors and the impact is most harmful. I think this is all implied in our debates.

Mr. Chrétien: I'm glad to hear that. Anything to add, Mr. Wolfe?

M. Wolfe: Je suis évidemment d'accord lorsque mes collègues affirment que le gouvernement ne devrait pas essayer de créer de fausses attentes au sujet de sa position, mais qu'il devrait plutôt en faire connaître le point central tout en définissant son mandat et les ressource qu'il compte y affecter. Sinon, il risque de faire naître de fausses attentes au sein du milieu environnemental et des craintes, fort inutiles d'ailleurs, dans le secteur privé ou chez les provinces.

M. Godin: Et aussi chez les médias.

M. Wolfe: En effet.

Mme Kraft Sloan: Ils ne peuvent compter sur personne.

Mr. Wolfe: There are some good examples. Industry Canada and Environment Canada have a committee where they work together to try to balance the environmental needs of Canadian society and economic development needs and to make sure that there's no incompatibility there. One could probably cite examples in the past such as that, where we had conflicting goals. The environmental auditor general might be able to play a bit of a role as a mediator there, as well.

Mrs. Kraft Sloan: We've had a very useful discussion about process and management systems and such things, which takes us away from the purely technical aspects. You've just mentioned the word "mediation": I also have a question about what role conflict resolution, mediation, and so on might play within this function.

Mr. Godin: That's quite interesting, because there's a devoted precisely to developing consensus-building. About ten Canadians are sitting on this committee. I happened to attend the last meeting, and we were trying to reflect precisely on that: with public participation and government consultation, how does the government share its power with the public when it's preparing policies and so on?

I was quite enthused by the Canadian Standards Association that created that committee. It started out as a committee for environmental conflict resolution, but at our last meeting we decided that it applies to all political problems. It's really a process.

My previous firm conducted a study across the world. We identified about ten success factors for having better public participation in controversial projects: getting the people involved early in the process; being transparent and open; getting neutral expertise - in other words, if I'm a promoter I'm not the one who will explain my project, I need to have external expertise; working with the media; and so on. There is quite a bit of methodology being developed for that problem of information, consultation, participation, and consensus development.

• 1705

Mrs. Kraft Sloan: Just within the context of the commissioner of talking about process, when you start talking about examining what's going on out there, obviously not everyone is going to agree with you.

Mr. Wolfe: Again, if we're looking at a leadership role, there might be areas where the auditor general might be able to play a role, and perhaps it is in some of the examples we talked about—sustainable fisheries, sustainable forestries, some of the major natural resource areas.

Mr. Telegdi: Mr. Chairman, it almost completes the way I perceive things with this last question. I have noticed that we have had industries that have blatantly, flagrantly, disobeyed environmental laws. The kind of punishment they get in the courts is almost a joke when you compare it with a young offender who might be guilty of stealing a car, whatever. You could have a company president walking away with a fine, or subjected only to very, very minimal incarceration.

[Translation]

M. Wolfe: Il y a de bons exemples. Industrie Canada et Environnement Canada ont formé un comité qui tente d'établir un équilibre entre les besoins environnementaux de la société canadienne et les besoins de développement économique, sans qu'il y ait incompatibilité entre les deux. On pourrait sans doute donner d'autres exemples où nous avons déjà eu à faire face à des objectifs contradictoires. Le vérificateur général de l'environnement pourrait sans doute aussi intervenir à titre de médiateur.

Mme Kraft Sloan: Nous avons eu, au sujet des processus et des systèmes de gestion, un échange très fructueux qui nous éloigne des aspects purement techniques. Vous avez parlé de «médiation». Je me demande quel rôle la résolution des conflits, la médiation et d'autres fonctions du genre pourraient jouer dans ce cas.

Godin: C'est très intéressant, car l'Association technical committee at the Canadian Standards Association canadienne de normalisation a un comité technique qui doit justement amener les parties à s'entendre. Une dizaine de Canadiens y siègent. J'ai d'ailleurs assisté à la dernière réunion où les membres se sont précisément demandé, compte tenu de la participation du public et de la consultation par le gouvernement, comment ce demier faisait pour partager son pouvoir avec le public au moment d'élaborer des politiques.

> La création de ce comité par l'Association canadienne de normalisation m'a fort enthousiasmé. Le Comité avait été chargé au départ de résoudre les problèmes écologiques, mais nous avons décidé, à notre demière rencontre, que son mandat s'appliquerait à tous les conflits d'ordre politique. C'est vraiment un processus.

> L'entreprise pour laquelle je travaillais auparavant a effectué une étude dans tous les pays et dégagé une dizaine de facteurs de succès liés à une plus grande participation du public dans les projets controversés: intéresser le public au début du processus; faire preuve de transparence et d'honnêteté; solliciter des avis impartiaux-en d'autres mots, il ne faut pas demander au promoteur d'expliquer son propre projet; recourir à un spécialiste de l'extérieur; travailler avec les médias; etc. Il y a de nombreuses méthodes en voie d'élaboration à l'égard de ce problème d'information, de consultation, de participation et de consensualisation.

Mme Kraft Sloan: Au sujet plus particulièrement du commissaithe environment or the environmental auditor general, when you start re à l'environnement ou du vérificateur général de l'environnement, lorsqu'on commence à parler de processus, ou d'examen de ce qui se passe, tout le monde n'est évidemment pas d'accord.

> M. Wolfe: Encore une fois, si c'est de leadership qu'il s'agit, le vérificateur général pourrait jouer un rôle sous certains aspects, et il le fait, peut-être dans certains cas que nous avons mentionnés-pêches durables, forêts durables, certains des grands secteurs de ressources naturelles.

> M. Telegdi: Monsieur le président, avec cette dernière question, j'aurai à peu près dit ce que j'avais à dire sur le sujet. J'ai remarqué que certaines industries ont enfreint d'une manière flagrante et éhontée les lois sur l'environnement. Les sanctions que leur imposent les tribunaux sont presque dérisoires comparativement à celles qui sont imposées au jeune contrevenant coupable par exemple d'avoir volé une automobile. Un président de compagnie peut s'en tirer avec une amende ou avec une peine d'emprisonnement très minime.

For us to have credibility it would seem to me we should also have a review of people who blatantly disregard environmental legislation—I'm referring to one, and I'm sure there are many of them—who are licensed to handle hazardous waste, who get great deals of money for taking barrels of hazardous waste, and then proceed to dump them into the ground. There is absolutely no environmental sustainability. To me, it's an out—and—out fraud, and it's probably similar to fairly serious assault, probably manslaughter, if you will.

Do you feel there's a need to look at the credibility of what kind of sanctions we have for those who wilfully disregard environmental laws, to make them credible to the public? If you look at all the debate we're having on crimes right now and the sentences not being tough enough, all the sentences we have in the Young Offenders Act are a lot tougher than any executive will get where he wilfully and knowingly—

Mr. Godin: We all became aware of this case in Ontario where this man was in jail for not abiding by environmental laws. We've not been successful with that, but in our meetings, in order to get people to join we're saying there's a new situation. This is just one case. It did get quite a bit of mileage. In a sense the government is now being serious. In the States it's becoming more active in that sense. Of course, if you have strong application of the laws, inevitably you'd have a corresponding action, or proaction, to get your respect of environmental laws.

Mr. Wolfe: I guess here it boils down to a question of jurisdiction and whether the auditor general is simply commenting on the adequacy of laws, penalties, or whether he has input. Having established those, then the auditor general, through the audit of your management systems, could play a very critical role in determining whether or not organizations have the system to be in compliance, or get to compliance, whatever the case may be.

There's also no doubt that if you want to get the private sector's attention, all you have to do is send a couple of presidents or a board of directors to jail, like the Bata case. Nothing got their attention more than that. If they can go to jail, you've got their attention. Then you're into due diligence protection. There's no question about that.

The other things that get their attention are international trade, competitiveness and non-tariff trade barriers. That's another reason why I can't emphasize strongly enough the ISO stuff. I think the federal government needs to be setting the example for the private sector and saying, this is international trade, this is international competitiveness, and this is sustainable development on an international basis; walk the talk.

[Traduction]

Si nous voulons avoir de la crédibilité, nous devrions aussi porter attention aux personnes qui violent impudemment les lois sur l'environnement—je pense à une personne, mais je suis sûr qu'il y en a beaucoup d'autres—qui sont titulaires d'un permis pour transporter des déchets dangereux, qui obtiennent beaucoup d'argent pour emporter des barils de déchets dangereux et qui les déversent dans le sol. Il n'y a absolument aucune protection de l'environnement. À mon avis, il s'agit d'une fraude manifeste probablement semblable à une agression assez grave, l'homicide involontaire, par exemple.

Pensez-vous qu'il soit nécessaire d'examiner la crédibilité du type de sanctions que nous imposons à ceux qui violent sciemment les lois sur l'environnement, pour que la population y croie? Prenez par exemple tout le débat en cours sur les délits et la légèreté des sentences: toutes les sentences prévues dans la Loi sur les jeunes contrevenants sont beaucoup plus sévères que ce qui peut être imposé à n'importe quel dirigeant, même s'il a volontairement et sciemment...

M. Godin: Nous connaissons tous le cas de cet homme en Ontario qui a été emprisonné pour ne pas avoir respecté les lois sur l'environnement. Nous n'avons pas réussi dans ce cas mais, dans nos réunions, pour amener les gens à se joindre à nous, nous disons que la situation est nouvelle. Il ne s'agit que d'un cas. On en a beaucoup parlé. En un sens, le gouvernement est maintenant sérieux. Aux États-Unis, on s'active davantage à cet égard. Bien sûr, si les lois sont appliquées avec rigueur, il s'ensuit inévitablement une action correspondante, ou une proaction, pour obtenir le respect des lois sur l'environnement.

M. Wolfe: Tout compte fait, il s'agit d'une question de domaine de compétence et de déterminer si le vérificateur général doit se contenter d'exprimer son avis sur la pertinence des lois, des sanctions, ou s'il peut intervenir. Ces paramètres établis, le vérificateur général, par la vérification des systèmes de gestion, pourrait jouer un rôle crucial pour déterminer si des organisations disposent ou non du système qui leur permettra de respecter la loi ou pour les amener à le faire, peu importe.

Il n'y a pas de doute également que, si l'on veut attirer l'attention du secteur privé, il suffit d'envoyer en prison quelques présidents ou un conseil d'administration, comme dans l'affaire Bata. Rien n'attire plus leur attention. S'ils risquent d'aller en prison, on attire leur attention. À n'en pas douter, il y a là un mécanisme de protection applicable à l'obligation de diligence.

Les autres points qui les intéressent sont le commerce international, la compétitivité et les barrières commerciales non tarifaires. Il y a une autre raison pour laquelle je ne puis trop insister sur les règles de l'ISO. Le gouvernement fédéral doit à mon avis donner l'exemple au secteur privé et dire qu'il s'agit de commerce international, de compétitivité internationale, de développement durable sur le plan international; que ses actes suivent ses paroles.

[Translation]

• 1710

Mr. Godin: At present the Germans are asking to see the environmental audit for companies wanting to export. They want companies to proceed in a way that is environmentally safe. I think there's a growing awareness in groups. Our group has been very successful in adding members because there's a very strong interest, and of course culture is changing in that sense.

Mr. Wolfe: You also have in this case an internationally accepted private sector method to demonstrate at least regulatory compliance. Those midnight haulers should be required to be a registered company, and the regulations around them might be tightened up. But it wouldn't take a whole host of new government inspectors to put this program in place. You could make it work through the private sector.

Mr. Finlay: I think you pointed us in a good direction regarding some of those major problems government should get involved with. I think that's useful.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: I'd like to ask you a very brief question, Mr. Wolfe. In your presentation you mentioned CSA and ISO. If I understood you correctly, both CSA and ISO are driven by business and management, except for a couple of NGOs. The NGO community, maybe because it is not organized, seems to be absent nationally. Also absent from the organizations you showed us on the chart are the national and provincial round tables as well as labour.

Don't you think that therefore the ISO standards and the indicators, particularly if they are endorsed by the International Chamber of Commerce, which is not the most famous environmental activist on this planet, are seriously weakened in their credibility?

Mr. Wolfe: At the national level labour is not strongly represented, and we're trying to address that. It's always difficult to get labour to participate in these programs because if they participate they feel they have to endorse them, and they don't really like to endorse them. A lot of the time they're willing to participate, but they don't want to be seen as having endorsed the final product.

The Canadian Council of Ministers of the Environment is present, as well as Pollution Probe, Friends of the Earth, and some others. At the national level I think we'd get strong support that in fact the committees have been balanced according to the traditional CSA matrix to get national buy—in from the stakeholders.

At the international level the program is supported by UNEP, the UN, and other broader organizations, but I think it's probably correct to say that one of the driving forces is not only sustainable development and environmental performance but in fact global trade harmonization and non-tariff trade barriers. So business has been seen to be a big driver.

M. Godin: À l'heure actuelle, les Allemands demandent à voir la vérification environnementale dans le cas des entreprises qui désirent exporter. Ils veulent que les entreprises procèdent d'une façon sûre pour l'environnement. Je pense que les groupes sont de plus en plus sensibilisés. Notre groupe a réussi à recruter beaucoup d'autres membres parce que l'intérêt est très vif et que, bien sûr, la culture change à cet égard.

M. Wolfe: Il existe également dans ce cas une méthode internationalement reconnue dans le secteur privé pour montrer que le règlement est au moins respecté. Il faudrait exiger de ces transporteurs de nuit qu'ils soient une entreprise enregistrée et l'on pourrait resserrer le règlement qui s'y applique. Mais il ne faudrait pas toute une armée de nouveaux inspecteurs gouvernementaux pour mettre en place un tel programme. Le secteur privé pourrait très bien jouer ce rôle.

M. Finlay: Vous nous avez orientés je pense dans une bonne direction à propos de certains des grands problèmes dont le gouvernement devrait s'occuper. Voilà qui est utile.

Merci, monsieur le président.

Le président: J'aimerais vous poser une question très brève, monsieur Wolfe. Dans votre présentation, vous avez mentionné la CSA et l'ISO. Si je vous ai bien compris, et la CSA et l'ISO sont dirigés par l'entreprise et par le patronat, sauf quelques ONG. Les ONG, peut-être parce qu'elles ne sont pas organisées, semblent absentes à l'échelle nationale. Sont aussi absents des organisations que vous nous avez montrées sur le tableau les tables rondes nationales et provinciales, de même que les syndicats.

Ne pensez-vous pas par conséquent que soit sérieusement affaiblie la crédibilité des normes et des indicateurs de l'ISO, surtout s'ils sont cautionnés par la Chambre de commerce internationale, qui n'a pas la réputation de militer beaucoup pour l'environnement sur la planète?

M. Wolfe: À l'échelle nationale, les syndicats ne sont pas fortement représentés et nous essayons de corriger la situation. Il est toujours difficile d'amener les syndicats à participer à ces programmes parce que, s'ils le font, ils ont l'impression qu'ils doivent les cautionner, ce qui leur déplaît plutôt. Ils sont souvent disposés à participer, mais ils ne veulent pas donner l'impression de cautionner le produit final.

Le Conseil canadien des ministres de l'Environnement est présent, de même que Pollution Probe, Les Ami(e)s de la Terre, et quelques autres. À l'échelle nationale, je pense qu'à peu près tous conviendraient que les comités sont effectivement équilibrés conformément à la grille traditionnelle de la CSA, de sorte que l'assentiment de tous les intéressés soit obtenu.

À l'échelle internationale, le programme est appuyé par le PNUE, les NU et d'autres plus grandes organisations, mais il est probablement exact d'affirmer à mon avis que l'une des forces agissantes est non seulement le développement durable et le respect de l'environnement, mais aussi l'harmonisation commerciale mondiale et les barrières commerciales non tarifaires. L'entreprise est donc considérée comme l'une des très importantes chevilles ouvrières.

Now, having said that, I don't think you're ever going to achieve sustainable development unless business is part of the program. So you have to look forward 10 years and say that what we're doing here is establishing the international infrastructure to achieve sustainable development, and the indicators and the performance evaluation can be ratcheted up over time.

You also have the developing world. You can't make it so tough that the developing world can't participate as well, particularly if it becomes a requirement of doing business internationally.

So there are all those things that would impact on it, but it's at least the first international framework to achieve sustainable development, which can be ratcheted up over time. There's still nothing stopping countries at the national level from going beyond that in terms of TQM-type programs that build on that core minimum base required for international trade, the part you're audited on.

• 1715

You can still go far beyond that. It still allows for programs like the chemical industries, responsible care, and a sector program in the pulp and paper. . . It's compatible with sector needs as well.

The Chairman: Fair enough. How will indicators and standards be strengthened over time?

Mr. Wolfe: I think we're back to public pressure and environmental groups. As the leaders in business start to move it out, they'll probably lobby for command and control regulation or enhanced indicators and programs. It's to their competitive advantage to do so. I still think the secret is to get the infrastructure in place internationally. Then you can start to build on it. You're not going to end up with something that Greenpeace is going to like on day one. It's not going to be what they want, because it won't have gone far enough. But it will at least be a good base to start from.

The Chairman: Thank you. Mr. Godin.

M. Godin: Monsieur le président, je voudrais simplement ajouter quelque chose. La Chambre de commerce et l'Association des manufacturiers québécois s'intéressent grandement à l'environnement. Ils ont formé des comités, qui sont très actifs concernant cette question. Si l'on compare à ce qui se passait il y a vingt ans, les choses sont certainment en train de changer car les entreprises tout comme les gouvernements tiennent compte de l'opinion publique.

Je crois que c'est une bonne idée d'associer le monde syndical et les groupes écologiques dans les organisations. Nous essayons d'intégrer un groupe écologique important au Québec dans notre organization an important environmental group. We are having organisation. Nous sommes en discussion et ça se devrait se faire discussions, and we can soon look forward to results. bientôt.

[Traduction]

Maintenant, je ne pense pas qu'on en arrive à un développement durable si les entreprises sont exclues du programme. Il faut donc projeter son regard 10 ans à l'avance et se rendre compte que nous en sommes actuellement à la mise en place de l'infrastructure internationale qui permettra de réaliser un développement durable, et que les indicateurs et l'évaluation de la performance pourront se faire graduellement avec le temps.

Il y a aussi le monde en développement. On ne peut être à ce point rigoureux que le monde en développement ne pourra aussi participer, surtout si cela devient une exigence du commerce international.

Voilà donc autant de facteurs qui pourraient avoir une incidence, mais il s'agit au moins du premier cadre international visant le développement durable, et il peut être appliqué par étapes. Rien n'empêche les pays d'en faire davantage chez eux en appliquant des programmes de type GQT, en prenant appui sur cette base minimale nécessaire au commerce international, aspect qui fait l'objet de la vérification.

On peut aller beaucoup plus loin. Il peut encore y avoir des programmes tels le programme de gestion responsable des fabricants de produits chimiques et un programme sectoriel pour les pâtes et papiers... Il y a également compatibilité avec les besoins du secteur.

Le président: Bien sûr. Comment les indicateurs et les normes seront-ils renforcés avec le temps?

M. Wolfe: Nous en revenons je pense aux pressions de la population et aux groupes environnementaux. À mesure que les chefs de file du monde des affaires commenceront à bouger, ils exerceront probablement des pressions pour qu'il y ait une réglementation rigoureuse ou de meilleurs indicateurs et programmes. Ils y voient un avantage concurrentiel. Je pense encore que le mieux consiste à mettre en place l'infrastructure à l'échelle internationale. On peut ensuite commencer à y prendre appui. On n'en arrivera pas dès le premier jour à satisfaire entièrement Greenpeace. Cela ne correspondra pas aux voeux de cette organisation, parce qu'on ne sera pas allé assez loin. Mais ce sera au moins un bon point de départ.

Le président: Merci. Monsieur Godin.

Mr. Godin: Mr. Chairman, I simply want to add something. The Chamber of Commerce and the Quebec Manufacturers Association have a keen interest in environment. They have created committees with are very active in this regard. Compared with what was going on twenty years ago, things are certainly changing because business, as well as governments, are sensitive to public opinion.

I think it is worthwhile to integrate labour and ecological groups in the organizations. We are striving in Quebec to integrate into our

Mr. Finlay: Mr. Chairman, I'm following on your question. I agree that trade unions and perhaps some of our charitable and environmentally oriented organizations. . . Another player I want to mention—well, Ontario Hydro, but I'll say Hydro—Québec too.

We heard from the aboriginal people yesterday. They're struggling with a plan—if I understood what they said—for 18 years on coal management. In effect, it isn't coal management, because certain players at the table don't come and then they're outnumbered. They have a resentment to that. It's not going to get us very far.

There is a reason why we don't get those people working as closely with business as you'd like. We talked about government credibility, but they don't see the goals and aims of business as credible any longer.

They see Canary Wharf, they see Campeau, they see these things. They see bank profits. They see people being loaned money at much lower rates than they can get. Then it goes, and we all pay for it.

I wonder whether it isn't something business is going to have to address.

Mr. Godin: Mr. Chairman, I have a very strong commitment for process. We were talking before about consensus building. There is no doubt that a project like the Hydro–Québec Great Whale Project has to be shared with the other actors or interested parties in it.

Our recommendation is always to get involved. Businesses in the future will have to go that route. There's no other route. It's the new characteristic of our society. It's an open society. The president of General Motors goes on TV to explain his plan. Twenty years ago he wouldn't have done that. We're living in an information society. Getting the people involved is basic in any small or big project.

Mr. Wolfe: That's part of the environmental management system, depending on your policy. You can have a commitment to enhance stakeholder consultation. Then you can use some of the tools we just talked about, some of the processes and principles for stakeholder consultation, which drive you in the direction of not just talking to your stakeholders but actually two-way communication and a balanced format. So those are management tools. Also, it's part of the culture change that we have to get out there.

• 1720

The Chairman: With that note, which is reassuring, hopefully, let me thank you, Mr. Godin, Mr. Lavigne, and Mr. Wolfe, for accepting our invitation and coming. We certainly gained a lot of important information from your experience and your wisdom.

I have two brief announcements. One, there is in room 253—D right now a meeting of the natural resources committee on clear—cuts, which promises to be rather alive. Two, tomorrow morning three very keen and well—informed, I understand, NGOs will be appearing before our committee at 8:30 a.m. So make sure that you have a good sleep and that you are here bright and early, and we'll continue in the morning, in this room.

[Translation]

M. Finlay: Monsieur le président, je fais suite à votre question. Je conviens que les syndicats et peut-être certaines de nos organisations de charité et écologiques. . . Un autre intervenant que je veux mentionner—il s'agit d'Ontario Hydro, mais j'ajouterai aussi Hydro-Québec.

Nous avons entendu hier les autochtones. Ils s'achament depuis 18 ans—si je les ai bien compris—à un plan de gestion du charbon. Or, il ne s'agit pas de la gestion du charbon parce que certains acteurs à la table ne viennent pas et ils se retrouvent alors en minorité. Ils en sont indignés. Nous n'irons pas bien loin ainsi.

Il y a une raison pour laquelle nous n'arrivons pas à convaincre ces gens de travailler aussi étroitement que nous le souhaiterions avec l'entreprise. Nous avons parlé de la crédibilité du gouvernement, mais ils sont d'avis que les buts et les objectifs de l'entreprise ne sont plus crédibles.

Ils voient Canary Wharf, Campeau, etc. Ils voient les profits des banques. Ils voient que certains peuvent emprunter de l'argent à des taux beaucoup plus bas qu'eux. Or, tout s'effondre, et nous écopons tous.

Je me demande si le monde des affaires ne devra pas s'interroger là-dessus.

M. Godin: Monsieur le président, le processus me tient beaucoup à coeur. Nous avons parlé plus tôt de la consensualisation. Il n'y a pas de doute qu'un projet comme celui de Grande Baleine, d'Hydro-Québec, doivent être partagés avec les autres intervenants ou parties intéressées.

Nous recommandons toujours la participation. Les entreprises devront dans l'avenir prendre cette direction, puisqu'il n'y en a pas d'autre. La transparence: voilà la nouvelle caractéristique de notre société. Le président de General Motors explique ses projets à la télévision, ce qui aurait été impensable il y a vingt ans. Nous vivons dans une société d'information. Il faut faire participer les gens, que le projet soit petit ou grand.

M. Wolfe: Il s'agit d'un élément du système de gestion de l'environnement: tout dépend de la politique retenue. On peut être déterminé à consulter davantage les intéressés. On peut aussi utiliser certains des outils dont nous avons parlé, certains des processus et des principes pour la consultation des intéressés. On ne se contente pas ainsi de seulement parler aux personnes qui s'intéressent à un projet, mais on établit effectivement une communication dans les deux sens et un cadre équilibré. Ce sont donc là des outils de gestion. Cela fait aussi partie du changement de culture qu'il nous faut répandre.

Le président: Sur cette note rassurante, je l'espère, permettezmoi de vous remercier, messieurs Godin, Lavigne et Wolfe, d'avoir accepté notre invitation. Nous avons sûrement glané beaucoup de renseignements importants découlant de votre expérience et de votre sagesse.

J'ai deux brèves annonces à communiquer. Tout d'abord, il se déroule en ce moment même, dans la salle 253–D, une réunion du Comité des ressources naturelles sur les coupes à blanc. Le débat promet d'être plutôt animé. En deuxième lieu, demain matin, trois ONG très ardentes et bien informées, d'après ce que j'en sais, comparaîtront devant notre comité à 8 h 30. Assurez-vous donc de passer une bonne nuit et de vous présenter ici dispos et tôt. Nous poursuivrons dans la matinée, dans cette salle.

Mr. DeVillers: Mr. Chairman, I've a memorandum here about a meeting. Do we have a meeting tomorrow afternoon as well?

The Chairman: Not to my knowledge.

Mr. DeVillers: This was a memorandum from the clerk's office that said that on April 14 at 3:30 p.m. . . Should that read 8:30 a.m. instead? I'm just confirming that.

The Chairman: To my knowledge, there is no meeting tomorrow afternoon. It's only in the morning.

This meeting stands adjourned.

[Traduction]

M. DeVillers: Monsieur le président, j'ai ici une note au sujet d'une réunion. Avons-nous également une réunion demain après-midi?

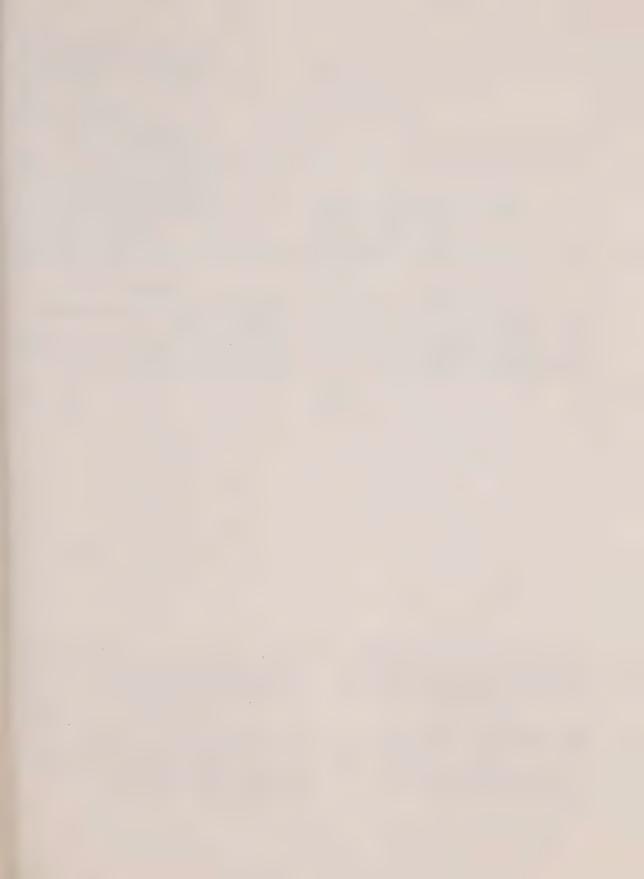
Le président: Pas à ma connaissance.

M. DeVillers: Il s'agit d'une note du bureau du greffier indiquant que le 14 avril à 15 h 30. . . S'agit-il plutôt de 8 h 30? Je veux tout simplement être rassuré.

Le président: À ma connaissance, il n'y a pas de réunion demain après-midi. Seulement dans la matinée.

La séance est levée.







Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

K1A 0S9 Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré—Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Association québécoise de vérification environnementale:

Jean Godin, Vice-president;

Hubert Lavigne, Representative.

From the Canadian Standards Association:

John Wolfe, Director, Environmental Programs.

TÉMOINS

De l'Association québécoise de vérification environnementale:

Jean Godin, vice-président;

Hubert Lavigne, représentant.

De la Canadian Standards Association:

John Wolfe, directeur, Programmes environnementaux.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 20

. . .

Thursday, April 14, 1994

Chairperson: Charles Caccia

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 20

Le jeudi 14 avril 1994

Président: Charles Caccia

Committee on

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l'

Environment and Sustainable **Development**

Environnement et développement durable

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), Reference for an Conformément à l'article 108(2) du Règlement, référence **Environmental Auditor General**

CONCERNANT:

pour un vérificateur général de l'environnement

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Chairperson: Charles Caccia

Vice-Chairpersons: Jean-Guy Chrétien

Karen Kraft Sloan

Members

Jim Abbott Paul DeVillers Stan Dromisky John Finlay Bill Gilmour Clifford Lincoln Benoît Sauvageau Tony Valeri—(11)

Associate Members

Peters Adams Bob Mills Len Taylor Andrew Telegdi

(Quorum 6)

Normand Radford

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Président: Charles Caccia

Vice-présidents: Jean-Guy Chrétien

Karen Kraft Sloan

Membres

Jim Abbott Paul DeVillers Stan Dromisky John Finlay Bill Gilmour Clifford Lincoln Benoît Sauvageau Tony Valeri—(11)

Membres associés

Peters Adams Bob Mills Len Taylor Andrew Telegdi

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Normand Radford

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 14, 1994 (23)

[Text]

The Standing Committee on Environment and Sustainable Development met at 8:44 o'clock a.m. this day, in Room 237-C, durable se réunit à 8 h 44, dans la salle 237-C de l'édifice du Centre Block, the Chair, Charles Caccia, presiding.

Members of the Committee present: Charles Caccia, Jean-Guy Chrétien, Paul DeVillers, Karen Kraft Sloan, Clifford Lincoln, Chrétien, Paul DeVillers, Karen Kraft Sloan, Clifford Lincoln, Benoît Sauvageau and Tony Valeri.

Acting Members present: Jim Gouk replaced Jim Abbott; Julian Reed replaced Stan Dromisky and Garry Breitkreuz replaced Bill

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: William Murray and Kristen Douglas, Research Parlement: Kristen Douglas et William Murray, attachés de Officers

Witnesses: From Resource Futures International: François Bregha, President. From Institute of Environmental Research: Peter Homenuck, Partner. From Friends of the Earth: Susan Peter Homenuck, associé. Des Amis de la Terre: Susan Tanner, Tanner, Executive Director.

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of an Environmental Auditor General.

Jean-Guy Chrétien proposed to move,—That the Committee invite before April 29th, the Minister of Environment and sustainable development and summon civil servants in order to undertake a thorough evaluation, position by position, of the expenditures of the Department and those agencies coming under the minister's responsibility, with the help of all documents and files necessary to successfully carry out this evaluation, including those documents relating to the Government's planned expenditure cuts, the whole as proposed by the Prime Minister during the Question Period of April 13th, 1994.

By unanimous consent, Jean-Guy Chrétien moved the motion.

And debate arising thereon, the motion was, on division, negatived.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of an Environmental Auditor General.

The witnesses made opening statements and answered questions.

At 10:48 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 14 AVRIL 1994

[Traduction]

Le Comité permanent de l'environnement et développement Centre, sous la présidence de Charles Caccia (président).

Membres du Comité présents: Charles Caccia, Jean-Guy Benoît Sauvageau, Tony Valeri.

Membres suppléants présents: Jim Gouk remplace Jim Abbott; Julian Reed remplace Stan Dromisky; Garry Breitkreuz remplace Bill Gilmour.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du

Témoins: De Ressources Futures Internationales: François Bregha, président. De l'Institut de recherche environnementale: directrice exécutive.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité examine le mandat d'un futur vérificateur général de l'environnement.

Jean-Guy Chrétien donne avis de la motion-Que le Comité invite, avant le 29 avril, le ministre de l'Environnement et Développement durable, et convoque les fonctionnaires afin d'entreprendre l'analyse complète, poste par poste, de toutes les dépenses du ministère et des organismes relevant de l'autorité du ministre, avec l'aide de tous les documents et dossiers nécessaires à la bonne conduite de cette opération, de même que des documents traitant des coupures de dépenses projetées par le gouvernement, le tout tel que proposé par le premier ministre à la période des questions du 13 avril 1994.

Avec le consentement unanime, Jean-Guy Chrétien propose sa

Après débat, la motion, mise aux voix, est rejetée, avec dissidence.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité reprend l'examen du mandat d'un futur vérificateur général de l'environnement.

Les témoins font des exposés et répondent aux questions.

À 10 h 48, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Normand Radford

Clerk of the Committee

Le greffier du Comité

Normand Radford

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, April 14, 1994

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 14 avril 1994

• 0839

Le président: Bonjour à tous. Conformément à l'article 108(2) du Règlement, nous allons discuter de la question d'un vérificateur général de l'environnement.

Monsieur Chrétien.

M. Chrétien (Frontenac): J'invoque le Règlement.

• 0840

Si vous me le permettez, je demande le consentement unanime pour présenter une motion dont je vous fais lecture:

Je propose que le Comité invite, avant le 29 avril, la vicepremière ministre et ministre de l'Environnement et convoque les fonctionnaires afin d'entreprendre, poste par poste, l'analyse complète des dépenses de son ministère et des organismes relevant de son autorité, y compris tous les documents et dossiers nécessaires à la bonne conduite de cette opération, de même que les documents traitant des coupures de dépenses projetées par le gouvernement. Le tout, tel que proposé par le Premier ministre à la période des questions du 13 avril 1994.

Monsieur le président, nous présentons cette motion ce matin compte tenu de la réponse du Premier ministre faite, hier après-midi, à la Chambre des communes. Je vous fais part que j'ai «les bleus» de cette séance. La réponse qui a été donnée en français par le très honorable premier ministre Jean Chrétien est la suivante, je vous en donne lecture partiellement, ce sera très court:

Monsieur le Président, c'est le devoir de tous les comités parlementaires, lorsqu'ils font l'examen des crédits de chacun des ministères, de faire les recommandations appropriées. Si les députés du Bloc québécois et du Parti réformiste veulent faire des recommandations, les comités sont là. Ils siègent toutes les semaines, et je suis certain que tous les présidents de ces comités seront très heureux d'étudier toutes les recommandations de compressions de dépenses; ainsi, les députés seront très contents. J'ai demandé à notre parti de le faire, parce que nous voulons que les députés s'impliquent. Alors, il n'y a aucun problème. Vous aurez les évaluations de tous les ministères; faites toutes les suggestions que vous voudrez bien faire. Elles seront étudiées par le comité et transmises au gouvernement en temps et lieu.

Monsieur le président, cette réponse faisait suite à une question du député de Saint-Hyacinthe-Bagot, hier après-midi, et la très grande majorité d'entre nous étions en Chambre. C'est pourquoi je sollicite le consentement unanime de tous les députés de ce Comité pour que nous puissions débattre de cette motion.

The Chairman: Mr. Chrétien, you've given us notice of this motion. Usually the procedure is that 48 hours are required before a decision is made. Quite frankly, I find it a bit surprising

The Chairman: Good morning everyone. Pursuant to section 108(2) of the Standing Orders, today we are going to discuss the matter of an environmental auditor general.

Mr. Chrétien.

Mr. Chrétien (Frontenac): On a point of Order, Mr. Chairman.

With your permission, I would like to request unanimous consent in order to present a motion which I will now read to you:

I propose that the committee invite, before April 29, the Deputy Prime Minister and Minister of the Environment and summon civil servants in order to undertake a thorough evaluation, position by position, of the expenditures of the Department and those agencies coming under the minister's responsibility, with the help of all documents and files necessary to successfully carry out this evaluation, including those documents relating to the Government's planned expenditure cuts, the whole as proposed by the Prime Minister during the Question Period of April 13, 1994.

Mr. Chairman, we are presenting this motion this morning in the light of the response given by the Prime Minister yesterday afternoon in the House of Commons. I have here the "blues" for this sitting. I will read you part of the answer given, in French, by the Right Honourable Prime Minister Jean Chrétien. I will be brief.

Mr. Speaker, it is the duty of all parliamentary committees, when they review the appropriations of every department, to make the appropriate recommendations. If members of the Bloc Québécois and the Reform Party want to make recommendations, the committees are there. They sit every week and I am sure that all committee chairs will be very pleased to consider all recommendations for spending cuts, and that will make the honourable members very happy. I asked our party to do so, because we want our members to be involved. There is no problem, then. You will have the estimates of all the departments and you can make the suggestions that you want to make. They will be considered by the committee and forwarded to the government in due course.

Mr. Chairman, this answer was further to a question that had been put by the member for Saint-Hyacinthe-Bagot, yesterday afternoon. Most of us were in the House. This is why I am requesting the unanimous consent of all members of this committee so that we can discuss this motion.

Le président: Monsieur Chrétien, vous venez de nous donner un avis de motion. Selon la procédure habituelle, il nous faut 48 heures avant de prendre une décision. En toute that you would seek unanimous consent from the committee sincérité, je suis un peu étonné que vous sollicitiez le

without making preliminary inquiries. By springing it up as a surprise motion this morning—I don't see anything wrong in your proceeding that way; it is totally within your jurisdiction, of course. But considering the fact that we have had the minister and the department before us in what has been described as a very thorough budget analysis for a total of I believe five or six meetings, it seems to me the motion is redundant.

I'm prepared to put it to a vote now so as not to drag it into the next week, as a courtesy to you so you know the disposition of such a motion. I see a quorum, so I'm prepared to accept the motion, to waive the 48-hour requirement and put it on the floor now in view of the fact that we have witnesses waiting to start with the meeting.

• 0845

I will ask whether there are any comments on the part of representatives of other parties. Mr. Lincoln.

Mr. Lincoln (Lachine—Lac-Saint-Louis): I endorse your comments. The minister has appeared here for several hours and we've had occasion to question her at length on every policy of the ministry. We've had departments, one by one, appearing. We even made the suggestion that one of the departments come back again at a later date.

Members had the most ample opportunity to question the ministry. In fact if I recall there was unanimous rejoicing that the budget of the Ministry of the Environment was the only one of all ministries of the government that was increased to a degree. I think we should rejoice at that.

If I recall as well, because my colleague from the Bloc Québécois brings up what happened in the House yesterday, the Minister of the Environment was questioned specifically on her ministry. She made the point that the leader of the Reform Party had pointed out in the course of the budget discussions that if there was one ministry that shouldn't be reduced in its budget it was the Ministry of the Environment. I feel we who are here to defend the cause of the environment should rejoice that the budget was increased rather than cut back.

We have a lot of things at stake right now. We're discussing whether to install an auditor general of the environment and I think this is pressing business. We have to start the CEPA review as soon as possible.

Personally, I feel it is political grandstanding to introduce this motion at this time. I think this committee has been working on a very, very harmonious basis on issues—such as the auditor general of the environment—that are far more important than discussing this motion by the Bloc Québécois.

I for one am going to vote very, very strongly against it. I'm glad we're voting today to just get rid of it and get on with the business of the committee.

[Traduction]

consentement unanime du comité sans faire une interpellation préliminaire. En nous présentant une motion surprise ce matin—je ne vois pas aucun mal à votre façon de procéder; vous avez parfaitement le droit d'agir ainsi. Cependant, étant donné que la ministre et les responsables de son ministère ont déjà comparu devant notre comité afin de nous présenter ce qu'on a qualifié d'une analyse budgétaire très approfondie au cours de cinq ou six séances, il me semble que la motion est superflue.

Par égard pour vous, pour que vous sachiez tout de suite le résultat, je suis prêt à mettre votre motion aux voix pour qu'il n'en soit plus question la semaine prochaine. Je constate que le quorum est atteint. Je pense donc pouvoir accepter cette motion, renoncer au préavis de 48 heures et la mettre aux voix maintenant étant donné que les témoins sont déjà là et attendent que nous puissions les entendre.

Les représentants des autres partis auraient-ils des observations à faire? Monsieur Lincoln.

M. Lincoln (Lachine—Lac-Saint-Louis): Je suis tout à fait d'accord avec vos commentaires. La ministre a déjà comparu et, pendant plusieurs heures, nous avons pu l'interroger sur tous les aspects de la politique de son ministère. Les chefs de service ont comparu à tour de rôle. On a même suggéré que l'un d'eux revienne témoigner plus tard.

Les membres du comité ont donc eu amplement la possibilité de se renseigner sur le ministère. En fait, je crois me rappeler que nous nous sommes tous réjouis de constater que le budget du ministère de l'environnement était le seul budget à avoir bénéficié d'une augmentation. Je crois que nous devrions nous en féliciter?

Étant donné que mon collègue du Bloc québécois se réfère à ce qui s'est passé à la Chambre hier, je crois également me souvenir que la ministre de l'Environnement en répondant à des questions concernant son portefeuille, a souligné le fait que le chef du Parti réformiste avait mentionné lors des discussions sur le budget que s'il y avait un ministère dont le budget ne devrait pas être réduit, c'était bien le ministère de l'environnement. Ceux d'entre nous qui sont ici pour défendre la cause environnementale devraient se réjouir de constater que le budget de ce portefeuille a été augmenté et non pas réduit.

Nous avons beaucoup de sujets très importants à traiter maintenant. Nous étudions actuellement la possibilité de créer le poste de vérificateur général de l'environnement, et j'estime que c'est une question urgente. D'autre part, nous devons amorcer le plus tôt possible l'examen de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement.

Personnellement, j'estime que présenter cette motion maintenant, c'est du théâtre politique. J'estime que notre comité a fonctionné d'une façon très harmonieuse à l'étude de questions—celle de l'auditeur général de l'environnement par exemple—qui sont beaucoup plus importantes que la motion déposée par le Bloc québécois.

Quant à moi je m'oppose fermement à cette motion et je voterai contre son adoption. Je suis heureux de voir que nous pourrons voter aujourd'hui tout simplement pour s'en débarrasser et pour retourner à nos travaux.

The Chairman: Thank you, Mr. Lincoln.

Are there any other comments? Mr. Sauvageau.

M. Sauvageau (Terrebonne): Je pense, monsieur le président, comme M. Lincoln l'a souligné plus tôt, que nous avons reçu la ministre de l'Environnement ainsi que les hauts fonctionnaires du ministère. Au moment où le Comité siégeait pour rencontrer ces hauts fonctionnaires, nous étions en tout début de session et je crois davantage qu'on a eu tout simplement une explication des dépenses. Avec une heure consacrée à chaque service, nous n'avons pu approfondir, poste par poste, les dépenses du ministère de l'Environnement.

Lorsque l'on dit qu'il ne faut absolument pas couper parce qu'on veut respecter l'environnement, on ne veut pas non plus, nous, pencher vers l'aspect démagogique qui consisterait à prétendre que si nous coupons, c'est pour maltraiter l'environnement, etc. Il s'agit tout simplement de voir à l'efficience des dépenses au sein de l'ensemble des ministères; et ce que nous proposons à nos confrères et consoeurs de l'autre côté, c'est tout simplement de respecter une demande de leur chef, c'est-à-dire d'évaluer, poste par poste, les dépenses dans l'ensemble des ministères.

Autrement dit, on les encourage à faire suite à une recommandation de leur chef telle que donnée hier à la Chambre de communes pendant la période des questions.

Évidemment, chaque comité se verra probablement répondre qu'on est trop occupés par d'autres choses. Autrement dit, le Premier ministre nous propose de les étudier et on vous donne un agenda tellement serré que vous n'aurez pas le temps car vous avez d'autres choses plus importantes à faire. Monsieur le président, où est la transparence dans ce domaine—là? Je vous remercie.

Le président: Monsieur Sauvageau, merci.

Au cours de la fin de semaine, je vais lire votre intervention de ce matin, mais j'ai l'impression que ce que vous nous demandez a déjà été fait. Je vous remercie.

Monsieur DeVillers, brièvement, s'il vous plaît.

Mr. DeVillers (Simcoe North): Thank you, Mr. Chairman.

0850

I echo the comments of Mr. Lincoln. I think the motion is vexatious. It's transparent. I think it's politically motivated. I would have thought

que nos confrères du Bloc québécois étaient plus sincères.

Really, the place for this type of political manoeuvring is in the House and in Question Period. That is where this originated.

If this committee votes this motion down, as I hope it does, we'll hear of our actions again in the House. I just want to personally express my disappointment that we are into this sort of political manoeuvring in committee, where we should be doing more serious work.

Mrs. Kraft Sloan (York—Simcoe): I would have to agree with my colleagues. I am very disappointed in my colleague, the vice-chairman, Mr. Chrétien. On a number of occasions he has spoken that one has to have a passion and a drive for the

[Translation]

Le président: Merci, monsieur Lincoln.

Il y a-t-il d'autres commentaires? Monsieur Sauvageau.

Mr. Sauvageau (Terrebonne): Indeed, Mr. Chairman, I note that the Environment Minister as well as the officials of that department, as Mr. Lincoln indicated earlier, have appeared before us. However, when we heard the departmental officials, this was at the very beginning of this session and I am inclined to believe that we simply heard an explanation of the proposed expenditures. With only one hour to review the expenditures of each one of the services of that department, we were not in a position to scrutinize item by item the budget of the Environment Department.

To say that there should absolutely not be any cut in that department, this should not mean that we are going to adopt a demagogic attitude claiming that any cut would be bad for the environment. We simply believe that departmental expenditures should be efficient; we are only suggesting to our colleagues on the other side that we should comply with their leader's request, that is to examine, item by item, departmental expenditures.

In other words, we encourage our colleagues to follow up on the recommendation made by their leader yesterday in the House during Ouestion Period.

Obviously, in every committee, members will probably be told that there are too many other issues to be dealt with. In other words, the Prime Minister suggests that we study all expenditures, and then we have to deal with a work plan so tight that there is no time to do so because of the many other important issues we have to study. Mr. Chairman, where is openness in such a situation? Thank you.

The Chairman: Thank you Mr. Sauvageau.

During the weekend I intend to read the statement you made this morning, but I am under the impression that your request has already been answered. Thank you.

Mr. DeVillers, Please, be brief.

M. DeVillers (Simcoe-Nord): Merci monsieur le président.

Je reprends à mon compte les observations de M. Lincoln. J'estime que cette motion ne cherche qu'à créer des ennuis. C'est évident. C'est tout simplement un geste politique. Je croyais pouvoir m'attendre à

more sincerity from our colleagues from the Bloc Québécois.

Franchement, ce genre de manoeuvre politique doit prendre place à la Chambre, pendant la période de questions. C'est d'ailleurs là que cette question avait été soulevée pour la première fois.

Si notre comité rejette cette motion, ce que j'espère, on entendra à nouveau parler de nos travaux à la Chambre. Je veux personnellement exprimer mon désappointement devant ce genre de manoeuvre politique dans un comité qui a du travail sérieux à accomplir.

Mme Kraft Sloan (York—Simcoe): Je dois me joindre à mes collègues. Je suis très déçu de l'attitude adoptée par notre vice-président, mon collègue, M. Chrétien. À plusieurs reprises il a affirmé que pour progresser il faut être motivé par une

environment if we are ever going to move forward. It is very passion en faveur de l'environnement. Je suis maintenant très disappointing to me because we have so much on our plate right now. We have some very important things. I know that budgets are a very important aspect of the management of government. However, we have very few resources. We are wasting the valuable time of witnesses. We have priorities to make and I think we have to get on with the business of the House.

Undoubtedly, as my colleague has just suggested, we will be hearing about this in Question Period. I will be very disappointed when I hear that.

Mr. Gouk (Kootenay West - Revelstoke): I will make this fairly brief because I see the other side doesn't want to waste time, although they all want to repeat the same agenda over and over.

I am no expert on the environment. However, I sit on another committee, and in that committee I know of a waste of expenditures where it is not necessarily a cut, but the money could be better used in another section of that same department. It may well be that a thorough examination of the books in this department might produce the same results. It might produce more effective spending in a different area.

I would suggest that we and the public are looking for us to take some control by the people's own representatives for what is done rather than turn it off into the hands of bureaucrats, who are very efficient in some areas, but who have their own agenda. We have a people's agenda. We think that is a reason for examining the books.

The Chairman: Thank you for your input, Mr. Gouk.

If you are ready for the question, I am going to proceed and put the question on the motion by Mr. Chrétien.

Motion negatived

M. Chrétien: Monsieur le président, me permettez-vous, étant donné que je n'ai pas obtenu le consentement unanime du Comité, que je la dépose en tant qu'avis de motion et qu'elle soit débattue lors de notre prochaine séance, c'est-à-dire lundi matin?

Le président: On en a déjà débattu, monsieur Chrétien. On a voté sur cela.

M. Chrétien: On a débattu du consentement unanime, monsieur le président.

Le président: On vous a donné la réponse aujourd'hui au lieu de la semaine prochaine. Je pense que c'est une duplication du même effort et je n'ai pas tenu compte des précédents où l'on aurait suivi une procédure comme celle-là.

You cannot vote on the same item twice unless there is unanimous consent. Unless I see unanimous consent, I am sorry that I cannot proceed along those lines.

M. Chrétien: Monsieur le président, je pense que je suis lésé dans mes droits. Je comprends que je déroge à une convention puisqu'on avait accepté, lors de nos premières réunions—quand on s'est donné un mode de travail—, qu'à ce

[Traduction]

déçu, car nous avons beaucoup à faire maintenant. Nous avons d'importants dossiers à étudier. Je sais que les budgets constituent un aspect très important de gouvernementale, mais les ressources sont très limitées. Actuellement nous gaspillons le temps précieux de nos témoins. Nous devons situer nos priorités et je crois que nous devons accomplir la mission qui nous a été confiée.

Comme mon collègue vient de le suggérer, cette question sera certainement soulevée à nouveau lors de la période de questions. Je serais très déçu de le constater.

M. Gouk (Kootenay-Ouest-Revelstoke): Je serais assez bref parce que je vois que les députés de l'autre côté ne veulent pas perdre de temps, bien qu'ils n'hésitent pas à ressasser les mêmes arguments.

Je ne suis pas expert en matière environnementale. Mais je siège à un autre comité où j'ai pu constater qu'il y a des gaspillages qui n'entraîneraient pas nécessairement une réduction du budget, mais qui permettraient d'envisager une réaffectation des fonds au sein d'un même ministère. Il est fort possible qu'un examen détaillé du budget du ministère de l'Environnement produise les mêmes résultats. On pourrait alors utiliser à meilleur escient l'argent disponible dans un domaine différent de celui envisagé au début.

À mon avis, la population nous observe, et veut que ses représentants assument le contrôle des activités gouvernementales au lieu de s'en remettre aux bureaucrates qui sont très efficaces dans certains domaines, mais qui ont leurs propres objectifs. Nous représentons les objectifs de la population. Nous pensons que cela justifie l'examen des budgets.

Le président: Merci de votre contribution, monsieur Gouk.

Si vous êtes prêts à passer au vote je vais mettre la motion de M. Chrétien aux voix.

La motion est rejetée

Mr. Chrétien: Mr. Chairman, as I did not receive unanimous consent, may I table my motion as a notice of motions so that it could be debated when we meet again, that is Monday morning?

The Chairman: That motion has already been debated, Mr. Chrétien. We voted on it.

Mr. Chrétien: The debate was on unanimous consent, Mr. Chairman

The Chairman: You were given an answer today instead of waiting until next week. I believe that it would be a duplication of effort and I did not take into account precedents where such a procedure would have been followed.

On ne peut pas mettre la même question aux voix deux fois à moins qu'il y ait consentement unanime. A moins qu'il y ait consentement unanime, je regrette de devoir vous dire que je ne peux pas me rendre à votre demande.

Mr. Chrétien: Mr. Chairman, I believe that my rights are being abused. I realize that I am ignoring a convention we adopted during one of our first sessions-when we agreed on procedures-stating that a notice of motion should be given to

qu'elle serait débattue 48 heures plus tard. C'est pour cela que j'ai demandé le consentement unanime pour passer outre aux 48 heures. Le Comité refuse, et je l'accepte. Comme ma motion n'a pas obtenu le consentement unanime, je la présente à titre d'avis de motion et je crois que mes droits devraient être respectés.

• 0855

Le président: Monsieur Chrétien, je dois vous expliquer que nous vous avons donné le consentement unanime de procéder aujourd'hui. Vous l'avez déjà obtenu le consentement unanime.

M. Chrétien: Monsieur le président, si on avait débattu de la motion j'aurais présenté plus d'arguments. Je n'ai fait que présenter, de façon très succincte, la deuxième partie de la réponse du Premier ministre qui disait qu'il avait donné des directives à ses partisans, à ses militants, à ses députés, aux présidents de chaque comité, et que cela vous ferait plaisir qu'on invite chacun des ministres à nos comités pour étudier, point par point, les nouvelles coupures annoncées par le Premier ministre au chef du Parti réformiste avant hier.

C'est donc dans cet esprit qu'on voulait inviter la ministre de l'Environnement pour l'interroger sur le futur, non sur le passé, bien

Le président: Monsieur Chrétien, la réponse du Premier ministre a été beaucoup plus claire que cela. Il a dit que, si l'on effectuait des coupures dans le futur, ce serait une décision du ministre des Finances lors d'un prochain budget. C'est le sentiment exprimé par le Premier ministre en Chambre hier.

At this point we don't have any motion before us that is new, that is valid. We have debated, we have lifted, we have given Mr. Chrétien unanimous consent to proceed this morning with his motion, as a courtesy to him. We have voted on that motion, and I don't see any business emerging that requires the attention of this committee at this point.

Mr. Gouk: On a point of order, I also would like to add my voice of protest insofar as we have only one member here today. I am a substitute. Had proper notice been given, both of our regular members would have been here. I suggest that we did not have unanimous consent. You waived unanimous consent and proceeded to vote on the motion. I believe that would properly be out of order, and we should now be going back to notice of intent to bring the motion forward.

The Chairman: We already dealt with that matter a moment ago.

M. Lincoln: Nous avons des témoins ici. Certains sont venus de loin. Je pense que les témoins—je sais que, même si je leur demandais, ils ne me le diraient pas-pensent que c'est comme cela que les Canadiens deviennent de plus en plus cyniques vis-à-vis du monde politique et des politiciens. Quand je vois des manigances comme celles de M. Chrétien aujourd'hui, tout cela c'est de la petite politique. Ils feront la même chose dans tous les comités afin de permettre à M. Bouchard, dans toute sa splendeur, de se lever à la Chambre dans quelques jours et dire: on a fait des demandes aus comités et toutes nos demandes ont été refusées.

De plus le représentant du Parti réformiste tente de blâmer l'absence de ses collègues sur nous tous.

[Translation]

Comité on devait présenter une motion sous forme de préavis et the chair and that the motion would be debated 48 hours later. This is why I requested unanimous consent to avoid that 48 hour delay. The committee refused unanimous consent, and I accept that. In the absence of unanimous consent, I am tabling my motion as notice of motion and I believe that my rights should be taken into account.

The Chairman: Mr. Chrétien, I must explain to you that we gave you unanimous consent to proceed today. You did get unanimous consent.

Mr. Chrétien: Mr. Chairman, if we had debated the motion, I would have presented more arguments. All I did was provide you, very briefly, with the second part of the answer given by the Prime Minister, who said that he had given instructions to his supporters, workers, MPs and each committee chair. He said that you would be pleased to invite each of the ministers to appear before our committees in order to examine, item by item, the government's planned expenditure cuts announced by the Prime Minister to the leader of the Reform Party two days ago.

It is therefore in keeping with this spirit that we wanted to invite the Minister of the Environment to question her about the future, not about the past, or course.

The Chairman: Mr. Chrétien, the Prime Minister's response was much clearer than that. He said that if cutbacks were to be made in the future, that this would be a decision to be made by the Minister of Finance in the next budget. That is what the Prime Minister said in the House yesterday.

Alors, nous n'avons plus de motion en règle devant nous. Nous avons débattu de cette question, nous avons accordé à M. Chrétien notre consentement unanime lui permettant de procéder ce matin en mettant cette motion aux voix, par égard pour lui. Nous avons voté, et je ne vois aucune autre question découlant de cette proposition qui sollicite l'attention de notre comité à l'heure actuelle.

M. Gouk: J'invoque le Règlement. Moi aussi, j'aimerais exprimer mon opposition puisque nous n'avons qu'un seul membre ici aujourd'hui. Je remplace quelqu'un. Si on avait reçu un avis convenable, nos deux membres habituels auraient été ici. Je suggère que nous n'avons pas réussi à obtenir le consentement unanime. Vous avez renoncé au consentement unanime pour ensuite procéder au vote. Je crois qu'une telle démarche est irrecevable et que nous devrions revenir à cet avis de motion.

Le président: Nous venons de régler cette question.

Mr. Lincoln: We have witnesses here. Some of them came from quite a distance. I think that the witnesses-I know that even if I were to ask them, they would not tell me-think that this is why Canadians are becoming more and more cynical as far as politics and politicians are concerned. When I see the games that go on, such as the one played by Mr. Chrétien today, all that is just petty politics. They will be doing the same thing in all of the committees to enable Mr. Bouchard, in all of his glory, to stand up in the House in a few days and say: We submitted requests to the committees, and all of our requests were turned down.

And then there is the representative of the Reform Party, who is trying to blame all of us for the fact that his colleagues are absent.

On a entendu les officiels—les représentants du Parti réformiste n'étaient pas ici—des ministères pendant des heures, on leur a posé des questions jusqu'à ce que le Bloc québécois ait épuisé sa banque de questions; on a entendu le ministre pendant des heures; le chef du Parti réformiste a lui-même dit que le ministère de l'Environnement était un ministère qu'il ne fallait pas toucher.

Ironiquement, on discute de l'installation d'un vérificateur général de l'environnement. Si on pressait la chose, peut-être aurions-nous des réponses car, lorsque le vérificateur général de l'environnement sera installé, ce sera à lui de faire des recommandations sur l'efficacité du ministère. Au lieu de continuer à faire un travail important, nous sommes en train de gaspiller du temps avec des petites manigances politiques.

J'ai entendu cela souvent, à l'Assemblée nationale. Lorsque ça ne fonctionne pas comme on le voudrait, on dit: Ah! Vous n'avez pas de transparence! Je me demande de quel côté est la transparence aujourd'hui.

• 0900

The Chairman: The chair has dealt with the point of order and the motion by Mr. Chrétien within the rules and the regulations. We have dealt with that matter; we have voted on the motion. The chair is also taking into account the very valid point made by Mr. Gouk on behalf of the Reform Party.

The chair has also to take into account the point just made by Mr. Lincoln; namely, that we have three witnesses waiting to be heard. Therefore, I see the necessity at this point to proceed by way of hearing the witnesses and doing the business that has been agreed upon for this morning.

I welcome the three witnesses on behalf of the committee. We are here to examine the reference for an environmental auditor general. We have François Bregha, Peter Homenuck, and Susan Tanner. We will start perhaps in the same order.

Mr. Bregha, perhaps you could introduce yourself and make a presentation. The same of course will apply subsequently to Mr. Homenuck and then to Ms Tanner. When the presentations are completed, we will open the floor to questions and answers. Welcome, and over to you.

Mr. François Bregha (President, Resource Futures International): Thank you, Mr. Chairman.

I am an environmental consultant based here in Ottawa with the firm Resource Futures International. For several years I have had an interest in issues of accountability and how one would integrate environmental matters into government policy. In 1990 I was the principal author of a study for the Canadian Environmental Assessment Research Council entitled *The Integration of Environmental Considerations in Government Policy*. This year I co-authored a study on the possible mandates and functions of an environmental auditor or commissioner.

Donc, monsieur le président, madame, messieurs les députés, permettez-moi de vous remercier de votre invitation. Je suis heureux d'avoir l'occasion d'aider le Comité dans ses délibérations.

[Traduction]

We heard the departmental officials—the representatives of the Reform Party were not here—for hours. We asked them questions until the Bloc Québécois had exhausted its bank of questions; we heard the minister for hours; the leader of the Reform Party himself said that the Department of the Environment was one department that should not be touched.

Ironically, we are discussing the possibility of creating the office of an Environmental Auditor General. If we speeded things up, perhaps we will be able to get some answers, because as soon as the position of Environmental Auditor General is created it will be up to him to make recommendations regarding the effectiveness of the department. Instead of continuing to do important work, we are wasting time with all of these petty political games.

When I sat in the provincial legislature, I often saw this going on. As soon as things don't work as you want them to, you say: "Ah! You are not being transparent!" I wonder which side is being transparent today.

Le président: Le président a réglé le rappel au Règlement et la motion de M. Chrétien, en vertu du Règlement. Nous avons réglé la question; nous avons mis la motion aux voix. Le président prend également en considération l'argument très pertinent présenté par M. Gouk au nom du parti réformiste.

Le président a également pris en considération la remarque que M. Lincoln vient de faire, à savoir que trois térnoins nous attendent. Par conséquent, je crois que nous devons maintenant entendre les térnoins et procéder comme nous en avons convenu ce matin.

Au nom des membres du comité, j'aimerais souhaiter la bienvenue aux trois témoins. Nous sommes ici pour étudier la création du poste de Vérificateur général à l'environnement. Nous accueillons François Bregha, Peter Homenuck et Susan Tanner. Nous pouvons peut-être commencer dans cet ordre.

M. Bregha, vous pourriez peut-être vous présenter puis faire votre exposé. Vous serez suivi de M. Homenuck et de M^{me} Tanner. Après les exposés nous passerons aux questions et réponses. Je vous souhaite la bienvenue. Vous avez la parole.

M. François Bregha (président, Resource Futures International): Merci, monsieur le président.

Je suis un conseiller en environnement et je travaille ici à Ottawa pour la firme Resource Futures International. Pendant plusieurs années, je me suis intéressé à la question de la responsabilité financière et à la façon dont on pourrait intégrer les questions environnementales dans la politique du gouvernement. En 1990, j'étais l'auteur principal d'une étude pour le Conseil canadien de la recherche sur les évaluations environnementales dans le domaine de l'Intégration des aspects environnementaux dans la politique gouvernementale. Cette année, j'ai été le coauteur d'une étude sur le mandat et les fonctions éventuelles d'un vérificateur ou commissaire à l'environnement.

So, Mr. Chairman and members of the committee, I would like to thank you for your invitation. I am pleased to have this opportunity to help the committee in its proceedings.

Le sujet sur lequel vous vous penchez est extrêmement important. Déjà, en 1987, la Commission Brundtland notait la nécessité de renforcer l'imputabilité environnementale de tous les organismes gouvernementaux. Ce thème a été repris à l'ordre du jour 21, un des principaux documents à émerger de la conférence de Rio sur l'environnement et le développement qui s'est déroulée en 1992.

Mes propos, aujourd'hui, sont tirés principalement d'un document qui a déjà été déposé devant le Comité en mars demier intitulé Renouvellement du cadre d'imputabilité du gouvernement dans le développement viable, et j'en ai apporté d'autres exemplaires pour les députés.

Je ne propose donc pas de résumer ce document, mais plutôt de relever les questions fondamentales auxquelles doit répondre le Comité. À mon avis, il y en a trois. La première: à quels besoins répond l'engagement de créer un vérificateur à l'environnement? Quant à moi, il y a essentiellement deux besoins: le premier est d'augmenter l'imputabilité des organismes gouvernementaux en matière d'environnement; le second est de promouvoir les changements d'attitude au sein du gouvernement.

Ces objectifs ne sont pas mutuellement exclusifs, mais l'imputabilité, par exemple, je crois que la conclusion est qu'on a besoin d'un vérificateur à l'environnement. Si, par contre, on pense que la promotion de la valeur environnementale au sein du gouvernement est plus importante, on va peut-être se pencher du côté d'un commissaire. Je reviendrai sur ces questions.

Deuxième question fondamentale: quels sont les critères nécessaires pour assurer le succès de ce nouvel office?

Premièrement, dénombre cinq, tous essentiels. l'indépendance de cet office de l'appareil gouvernemental pour assurer sa crédibilité. Deuxièmement, un mandat original pour éviter les dédoublements avec des organismes actuels. Troisièmement, des normes d'évaluation clairement exprimées; ceci aussi est essentiel à la crédibilité et ces normes seront difficiles à élaborer pour l'environnement. Elles seraient plus difficiles encore pour le développement viable. Quatrièmement, cet organisme doit avoir la capacité et le pouvoir de faire des rapports publics régulièrement. Enfin, cet organisme doit aussi disposer de ressources adéquates. Cela va de soi, mais étant donné les ressources limitées dont nous disposons, nous ne devons pas charger ce nouvel office d'attentes démesurées.

Troisième question fondamentale: quels sont les choix d'orientation à faire au départ? Il y en a deux: cette nouvelle agence ne peut pas tout faire. On peut donc lui donner une vocation environnementale ou une vocation de développement viable, qui serait une vocation plus large parce qu'elle tiendrait compte de questions d'ordre social et économique aussi.

Deuxième choix d'orientation: quelles fonctions voulons-nous que cet organisme remplisse? Fonctions de vérificateur, de commissaire-qui sera un rôle d'aviseur politique-, ou finalement protecteur du citoven?

Ces fonctions ne sont pas toutes compatibles. À mon avis, les fonctions de vérificateur et de commissaire ne peuvent pas être scindées à l'intérieur d'un même organisme.

[Translation]

The issue you are studying is extremely important. Already in 1987 the Brundtland Commission noted the necessity of increasing environmental accountability within all government organizations. This idea found its way into Agenda 21, one of the main papers to come out of the 1992 Rio conference on the environment and [sustainable] development.

Today's presentation mainly reflects the ideas contained in a brief tabled before the committee last March and entitled The Renewal of Government Accountability in the Framework of Sustainable Development. I've brought copies for members.

I don't want to summarize the brief but simply highlight basic issues which the committee must resolve. I think there are three. One: What needs does the position of environmental auditor meet? To my mind it meets two needs; first, to increase the environmental accountability of government organizations; second, to cause a change of attitude within government.

These objectives are not mutually exclusive, but if you insist l'emphase qu'on donne à l'un ou à l'autre nous orientera dans more on one than the other it can yield different results. If, for des directions différentes. Donc, si on pense privilégier example, you want to focus on accountability, I think you'll need an environmental auditor. But if you think a greening of attitudes within government is more important, you might lean towards a commissioner. I'll come back to these issues later.

> The second basic issue is how do you ensure the success of this new position?

I have identified five, all crucial. First, this agency must be independent to ensure its credibility. Second, it must have its own terms of reference in order to avoid duplication with current agencies. Third, audit standards must be clearly spelled out; this is also essential to its credibility and I add that these standards will be hard to develop in the case of the environment and even more for sustainability. Fourth, the agency must have the means and the power to issue public reports on a regular basis. Finally, it must rely on adequate funding. This is self-evident, but given the current limited resources, this new agency cannot be saddled with unattainable expectations.

Third major issue: what are the initial choices to be made concerning the focus of this agency? There are two: this new agency cannot do everything. It can have an environmental mandate or a sustainability mandate, which would be more encompassing because it would include social and economic issues.

Second direction choice: what would be the responsibilities of this agency? Those of an auditor, a commissioner—as policy advisor—, or of our ombudsman?

These responsibilities are not all compatible. I think that the responsibilities of auditor and commissioner cannot be divided within the same agency.

Let me conclude my presentation in English, Mr. Chairman.

I believe there are important choices that need to be made concerning both the focus and funtion of a new agency. We have to be careful not to load too many functions onto that one body. This conclusion leads me to the two following recommendations.

·My first recommendation is that Parliament should broaden the mandate of the Auditor General to include environmental factors explicitly within that mandate. The Auditor General already audits for efficiency and effectiveness and assesses departmental management and operational practices. I believe it would be a small step to ask him to audit environmental programs for their results also.

Admittedly, the Auditor General may need to recruit more environmental expertise in order to do so, but I believe a pool of skills required to discharge this expanded mandate already resides within that office. One of the tasks of this expanded mandate could be to audit the compliance with the policy that all proposals to cabinet be assessed for their environmental impacts.

My second recommendation is that Parliament should create a commissioner for environmental sustainable development to play an advisory role. One of the most important tasks this commissioner could play would be to report back on the progress Canada is making toward environmentally sustainable development.

As a society, we are committing a lot of resources to our sustainable development. The government itself has made sustainable development one of its priorities. It also has invested considerable money in a number of programs it has launched, but we do not have the criteria right now to measure our progress.

One of the most efficient ways in which the commissioner could play this role could perhaps be to transfer the exisiting branch of State of the Environment Reporting in Environment Canada to his office. The commissioner would thus have immediate access to a talented pool of analysts who are already responsible for reporting on environmental trends. It would make State of the Environment Reporting more independent than it currently is, and would arguably increase its effectiveness as a policy instrument.

In my view, these recommendations would allow the government to fulfil its intent, with little, if any, increase in budgetary allocations.

These are all my submissions. Thank you.

Mr. Peter Homenuck (Partner, Institute of Environmental Research): Mr. Chairman and members of the committee, I am pleased to have this opportunity to meet with you and present my views on what is a very important topic you are addressing.

• 0910

By way of background, I've been involved in the environmental field for some 25 years in two capacities. I'm a partner in the Institute 1'environnement depuis 25 ans, dans deux rôles différents: je suis un of Environmental Research, which is a consulting and research firm, and I'm also a professor of environmental studies at York University.

[Traduction]

Je vais conclure mon exposé en anglais, monsieur le président.

Ce sont là à mon avis des choix importants qui doivent être faits en ce qui concerne aussi bien l'orientation que la fonction du nouvel organisme. Il faut se garder d'attribuer trop de fonctions à ce seul organisme. Cette conclusion m'amène aux deux recommandations qui suivent.

Tout d'abord, je recommande que le Parlement élargisse le mandat du Vérificateur général pour y inclure explicitement les facteurs environnementaux. Le Vérificateur général réalise déjà des vérifications d'efficacité et d'efficience et évalue les méthodes d'administration et de gestion des ministères. Il me semble que ce serait peu de lui demander d'évaluer également les résultats des programmes environnementaux.

Evidemment, il faudra probablement que le Vérificateur général s'adjoigne des experts environnementaux, mais je crois qu'un réservoir de compétences existe déjà dans ce bureau. Une des tâches de ce mandat élargi serait de vérifier la conformité avec la politique selon laquelle toutes les propositions soumises au Cabinet soient évaluées sur le plan de leurs conséquences environnementales.

Deuxièmement, je recommande que le Parlement crée le poste de commissaire au développement durable, qui jouera un rôle consultatif. Une des tâches les plus importantes dont pourrait s'occuper ce commissaire serait de préparer les rapports sur les progrès réalisés par le Canada sur la voix du développement durable.

Notre société consacre beaucoup de ressources au développement durable. Le gouvernement lui-même a fait du développement durable une de ses priorités. Il a aussi investi des sommes considérables dans un certain nombre de programmes, mais nous manquons de critères pour pouvoir juger de nos progrès.

Une des façons les plus efficaces de faire jouer ce rôle au commissaire serait peut-être de transférer chez lui l'actuel service du Rapport sur l'état de l'environnement Canada. Le commissaire aurait ainsi immédiatement accès à un réservoir d'analystes chevronnés qui se chargent déjà de rendre compte des tendances environnementales. Le service sur le rapport sur l'état de l'environnement devrait devenir plus indépendant qu'il ne l'est actuellement, ce qui le rendrait plus efficace comme instrument de politique.

À mon sens, ces recommandations permettraient au gouvernement de donner suite à ses intentions sans augmentation notable des crédits budgétaires.

Voilà qui met fin à mon exposé. Merci.

M. Peter Homenuck (associé, Institute of Environmental Research): Monsieur le président, Mesdames et Messieurs membres du comité, je suis heureux de pouvoir vous présenter mes vues sur la question très importante sur laquelle vous vous penchez.

Sachez tout d'abord que je travaille dans la domaine de des associés de l'Institute of Environmental Research, une société de conseils et de recherche, et je suis aussi professeur d'études environnementales à l'Université York.

Possibly of some interest is the fact that I've been involved in policy development with Environment Canada, the Ontario Ministry of the Environment, Alberta Environment Council, and the U.S. Environmental Protection Agency. For the last four or five years I've been a member of the FEARO panel that is charged with investigating the air traffic and expansion of Pearson Airport.

In terms of my presentation, I believe you have copies of it. I don't intend to read it.

As you will note in the introduction—and I'm sure you're well aware of this—the federal government has embarked on numerous initiatives. As the Auditor General noted back in 1990, there are at least 24 federal departments and some 50 different statutes affecting environmental issues in Canada. He further concluded that the division of responsibilities had become so complex that it is virtually impossible to assign accountability for environmental protection.

As a result, I think it's quite reasonable that questions be asked about how we can best assure the accountability and effectiveness of all the initiatives that have been undertaken. Clearly, I think that's a motivation for considering the environmental auditor general or environmental commissioner with respect to the environmental work that's going on in Canada and in our sustainability commitments.

I do want to say a couple of words about the analogy to an Auditor General because I think there are some limits, in that the Auditor General practises with a set of generally accepted professional practices and generally accepted accounting principles. In the case of the environment, whether we call it an environmental auditor general or a commissioner, I'm sure you are aware that there is no generally accepted set of practices that could currently form the basis for determining how far we are in achieving sustainability.

In fact, there is considerable societal and professional debate about how one defines sustainability. But the fact there is this lack of agreement on sustainability principles and standards at the moment doesn't mean that we shouldn't consider moving ahead.

The Canadian public and most organizations, companies, and other agencies are concerned about sustainability, and they're asking obvious questions about how we are progressing towards sustainability. Are we on target?

As Mr. Bregha pointed out, a lot of the techniques and approaches may not yet be developed. New instruments will be needed, and that clearly becomes part of the evolution of how we develop the approach to evaluating sustainability.

In my opinion, I think it would be more appropriate to think in terms of an environmental commissioner because I see the task in front of such an individual or agency to be much more complex and diverse than simply tracking the effectiveness in a fiscal sense.

There are a number of functions that could be performed by a commissioner's office. There's a range of audits. I believe that auditing for sustainability cannot be done at this point in time until we have some reasonably accepted principles of sustainability. By that, I mean nationally accepted principles.

[Translation]

Je précise que j'ai également participé à l'élaboration de la politique à Environnement Canada, au ministère de l'Environnement de l'Ontario, au Conseil de l'environnement de l'Alberta et à l'Agence de protection de l'environnement des États—Unis. Depuis quatre ou cinq ans, je fais partie d'un groupe du BFEEE chargé de faire enquête sur la circulation aérienne et l'expansion de l'aéroport Pearson.

Quant à mon exposé, vous en avez des exemplaires, je crois. Je n'ai pas l'intention de le lire.

Comme le rappelle l'introduction—et je suis certain de ne rien vous apprendre—le gouvernement fédéral s'est lancé dans de nombreuses initiatives. Comme le vérificateur général l'a signalé en 1990, il existe au Canada au moins 24 ministères fédéraux et 50 lois distinctes en matière d'environnement. Il estime que la division des tâches est devenue si complexe qu'il est quasiment impossible de répartir les responsabilités en matière de protection de l'environnement.

Il est donc tout indiqué, je crois, de s'interroger sur les moyens à prendre pour garantir l'efficacité des initiatives et établir la chaîne de responsabilités. Voilà une raison valable pour envisager la création du poste de vérificateur général de l'environnement ou de commissaire à l'environnement, qui s'occuperait du travail qui se fait dans ce domaine au pays et de nos engagements en matière de développement durable.

J'aimerais parler pendant quelques instants de l'analogie au'on fait avec le poste de vérificateur général. Les deux ne sont pas tout à fait comparables puisque le vérificateur se fie à des méthodes et à des principes comptables généralement reconnus. Or, dans le cas de l'environnement, qu'il s'agisse d'un vérificateur général ou d'un commissaire, vous savez bien qu'il n'y a pas de méthodes généralement admises permettant de mesurer nos progrès sur la voie du développement durable.

De fait, aussi bien dans la société que dans les milieux professionnels, la définition de durabilité est controversée. Par contre, le fait que l'on ne s'entende pas aujourd'hui sur les principes et les normes du développement durable n'est pas une raison d'en rester où nous en sommes.

La population canadienne et la plupart des organisations, qu'il s'agisse d'entreprises ou d'autres organismes se préoccupent de la question du développement durable et posent des questions fondamentales sur nos progrès. Sommes—nous dans la bonne voie?

Comme M. Bregha l'a signalé, quantité de techniques et de méthodes sont encore en gestation. Il faudra de nouveaux instruments et ce travail d'élaboration fera partie des préparatifs qui mèneront à la création d'un outil de mesure de la durabilité.

Pour moi, il vaudrait mieux parler d'un commissaire à l'environnement parce que la tâche du titulaire ou de l'organisme débordera largement le simple contrôle de la rentabilité.

Le bureau du commissaire pourrait se charger d'un certain nombre de tâches. Il y a toutes sortes de vérifications. Dans le cas de la durabilité, une vérification ne sera possible que lorsque nous aurons des principes généralement admis de ce qu'est le développement durable. J'entends par là des principes admis à l'échelle nationale.

However, there are clearly management audits, which are now being performed to a certain degree by the Auditor General, and there are performance audits. That is the extent to which we are in fact achieving goals of specific programs. I think both of those are ongoing and can in fact be enhanced. Whether they are done through the office of an environmental commissioner or as part of an expanded role within the Auditor General's department with proper direction and staffing is a decision to be made.

A critical role that has to be addressed—and this is a proactive role—is that of soliciting input and coordinating a process to come up with specific nationally appropriate goals of sustainability. By that, I mean they need to reflect in a general sense the national community as well as the social and economic aspirations of the nation and its regions. There's been a lot of discussion about those goals, but there hasn't been a clear central commitment.

• 0915

François mentioned the importance of the independence of the commissioner. I believe that proper structure and support is necessary to ensure and bolster the objectivity, the credibility, and the independence of a commissioner. If the commissioner is going to pronounce authoritatively on questions and directions, then the or she needs the tools to be able to do so. If the commissioner is going to be looking at whether the directions of government actions as a whole conform reasonably with the goals of sustainability, then the credibility of the individual and the agency is critical.

I'm suggesting that empanelling something like a jury of peers to help support the commissioner and to be a sounding board for an environmental commissioner is extremely important. The reason I say this is that the environmental commissioner is clearly operating in areas where there is no societal or professional agreement about what precisely constitutes sustainable practices. Without some sounding board or panel of peers that can stand behind the pronouncements of a commissioner, you'll be relying quite heavily on personal attributes like charisma and reputation for this person to be effective.

I think back to a couple of recent examples where in the very broad, inclusive policy areas dealing with the environment attempts have been made to try to do some consensus—building by the involvement of internationally respected and acclaimed experts. I'm thinking, for example, of Stephen Owen, a highly respected ombudsman in British Columbia who was charged with the task of the core work in B.C. When his report came out, basically he was attacked from about as many sides as there can be. The same can be said of the role of Robert Prescott—Allen, who spent three or four years trying to bring together some compromise on Clayoquot Sound. As I'm sure you know, the result was the comprise was attacked from all sides.

So what I'm saying is I don't think the credibility of the individual is enough to necessarily carry the day when we're dealing with very controversial issues.

In my conclusions I've stated four points that I think are necessary for this agency to be successful. They reflect the same points that François mentioned. I'll just finally say that to properly establish an environmental commissioner and agency

[Traduction]

Il y a néanmoins les vérifications de gestion actuellement réalisés dans une certaine mesure par le vérificateur général et puis les vérifications du rendement. C'est de ces deux façons que nous mesurons l'atteinte des objectifs de divers programmes. Toutes deux pourraient être améliorées. La question de savoir si elle devrait être réalisée par le bureau du commissaire à l'environnement ou celui d'un vérificateur général au rôle élargi muni d'un ordre de mission clair et du personnel approprié reste à voir.

Il faudra aussi se pencher sur un autre rôle de première importance, actif plutôt que passif, à savoir celui de solliciter des vues et de coordonner une consultation devant aboutir à des objectifs nationaux précis et admis de développement durable. Je veux dire par là qu'ils doivent donner corps au sentiment général de la population et aux aspirations socio-économiques du pays et de ses régions. On a beaucoup discuté de ces objectifs, mais jamais il n'y a eu d'engagement clair au centre.

François a dit combien l'autonomie du commissaire était importante. Pour moi, il faut une structure et des appuis pour asseoir et renforcer l'objectivité, la crédibilité et l'indépendance du commissaire. Pour pouvoir parler avec autorité sur les dossiers et les orientations, il doit disposer des outils nécessaires. Et s'il doit déterminer si l'orientation générale du gouvernement s'accorde avec l'objectif du développement durable, lui-même et son organisme doivent jouir d'une crédibilité à toute épreuve.

Je pense qu'il faut absolument constituer autour du commissaire une cellule de concertation. Pourquoi? Parce que le commissaire évoluera dans un domaine où ni la société, ni les milieux professionnels ne s'entendent sur ce que constituent précisément des méthodes de développement durable. Sans un banc d'essai ou groupe de consultation capable de corroborer les avis du commissaire, son efficacité dépendra pour beaucoup de ses qualités personnelles comme son autorité morale ou sa réputation.

Il me vient à l'esprit certains cas récents où l'on a essayé d'établir un consensus sur des dossiers environnementaux de très grande envergure en faisant appel à des spécialistes de renom international. Je pense à Stephen Owen, un médiateur réputé en Colombie-Britannique qui s'est occupé là-bas de jeter les bases. À la publication de son rapport, il a littéralement été attaqué de toutes parts. Il est arrivé la même chose à Robert Prescott-Allen, qui a passé trois ou quatre ans à essayer de trouver un compromis dans le dossier de la baie de Clayoquot. Comme vous le savez sûrement, le compromis a lui aussi été attaqué de partout.

J'en conclus que la crédibilité du titulaire ne suffit pas lorsqu'il s'agit de grandes controverses.

Dans mes conclusions, j'énumère quatre considérations que j'estime indispensables au succès de cet organisme. Elles recoupent celles de François. J'ajouterai pour terminer que pour mettre sur pied comme il se doit le poste de commissaire à

will obviously require time to get it established and up and running properly—and considerable resources. I think it requires all-party political support because it should be reflecting a national agenda.

Finally, if in your deliberations you feel you can't meet the objectives for success we've outlined, I would suggest you might consider doing nothing. This might be the best option if it can't be set up with sufficient resources and support.

Thank you very much.

Ms Susan Tanner (Executive Director, Friends of the Earth): I guess everybody is saying it's a pleasure to be here, but it is good to have the opportunity to be here to talk to you about what we consider to be a really important issue.

Je parlerai la plupart du temps en anglais car je suis albertaine anglophone. Je veux d'abord vous demander si vous connaissez la définition de pollution en français? C'est «fumée fatale».

In English, it's something a little bit different; it's "sins of emission". That's for the Reform Party.

• 0920

I think the talk about wording is important here, and it's not just the quibbling of a lawyer. I think you'll find there's a lot of similarity in our talks today from the three of us. We have some similar background in terms of coming out of the environmental studies faculty at York. But I wanted to focus a bit on the wording because of my legal background.

I think we have to look at the term "sustainable development". We don't call it sustainable development at Friends of the Earth; we call it environmentally sustainable development or we call it sustainability. I know you probably have had this discussion in this committee, have you, of what sustainable development is? Yes? A little bit?

Well, we think it's very important that sustainability be defined well, because we're not going to be able to reach something when we don't know what it is. At Friends of the Earth we define it with three aspects. We call it E³, which is environment, economy, and equity. We think those three things all have to be included in discussions of sustainability.

Now, what we're engaged in here when we're trying to move towards sustainable development is social change. One of the problems we have, as I think Peter and François both referred to it, is we're into a value shift and that's going to be a problem. It's going to be a problem for two or three different reasons.

As for one of these problems, how many of you have tried to quit smoking or tried to break any other habit, like an addiction to chocolate? In my experience, trying to break a habit is hard. Our lifestyle, the lifestyle we have now, is a habit. If we're changing to social development we have to change that lifestyle. If we're going to change that lifestyle we need three things. We need a strong desire to do it, and one thing I did gather from your conversations earlier this morning is that there is some desire to do that in this committee. Secondly, you have to have a sense of the consequences of not doing it. So you need the auditing and evaluation. Thirdly, you need encouragement and support to do it, to go forward, to keep the vision in mind and not be drawn into the inconveniences and the difficulties of the change.

[Translation]

l'environnement, il faudra du temps et beaucoup de moyens avant que le bureau ne fonctionne correctement. Je pense qu'il faut aussi l'appui de tous les partis car il doit s'agir d'une entreprise nationale.

Enfin, si après réflexion vous estimez qu'il est impossible de répondre aux conditions que j'ai énumérées, je vous invite alors à ne rien faire du tout. C'est peut-être le meilleur parti à prendre si cette entité ne peut être dotée des moyens et des appuis nécessaires.

Merci beaucoup.

Mme Susan Tanner (directrice générale, Les Ami(e)s de la Terre): Tout le monde dit sûrement que c'est un plaisir d'être ici, mais je suis effectivement heureuse de pouvoir discuter avec vous d'un thème qui nous tient vraiment à coeur.

Most of the time, I will be speaking in English, since I am an anglophone from Alberta. First, I would like to ask you what you call pollution in French? The answer is "fumée fatale".

En anglais, c'est un peu différent: c'est «sins of emission». \overline{Q} a, c'est pour le Parti réformiste.

Je pense que l'appellation est importante, ce qui ne veut pas dire qu'il faut couper les cheveux en quatre. Vous aurez probablement constaté une grande similitude de vues entre nous trois aujourd'hui. Notre bagage est à peu près le même puisque nous sommes tous diplômés de la faculté des études environnementales de l'Université York. Il n'empêche que j'aimerais parler un peu de terminologie vu ma formation juridique.

Prenons l'expression «développement durable». Chez les amis de la Terre, on ne parle pas de développement durable mais bien de développement écologiquement durable ou encore de durabilité. Vous avez sûrement déjà discuté de cette question ici, n'est-ce pas? Un peu?

Pour moi, il est essentiel de bien définir ce qu'on entend par développement durable parce qu'on n'arrivera pas à créer quelque chose si l'on ignore ce que c'est. Pour nous, cela se définit de trois façons, ce que nous appelons les trois E, c'est-à-dire l'environnement, l'économie et l'équité. Ces trois éléments doivent être abordés lorsque l'on parle de durabilité.

La marche vers le développement durable, c'est un changement social. Une de nos difficultés, comme Peter et François l'ont dit, c'est que cela suppose un changement des valeurs. Ce sera une difficulté pour deux ou trois raisons.

Pour commencer, combien d'entre vous ont essayé de cesser de fumer ou de vous abstenir de chocolat? Je le sais par expérience, il n'est pas facile de renoncer à une habitude. Tout notre mode de vie est une habitude. Si nous voulons passer au développement social, c'est ce mode de vie qu'il faut changer. Pur cela, il faut trois choses. Il faut le vouloir fermement, et d'après ce que je vous ai entendu dire ce matin, il y a une certaine volonté ici au comité. Deuxièmement, il faut avoir une idée de ce qui arrivera si l'on ne fait rien. C'est donc dire qu'il faut des évaluations et des vérifications. Troisièmement, il faut des encouragements et des appuis et conserver l'objectif en vue sans s'embourber dans les omières qui retardent le changement.

When you look at what was proposed in the red book you see something that tries to combine those three things. It's my position rassembler ces trois éléments. Il ne sera pas facile de le faire dans le that we can't combine those three things in the same institutions very easily.

I'd like to tell you a little bit about Friends of the Earth before we get into this discussion in more depth because it's relevant to what our position is.

Friends of the Earth in Canada is best known as an environmental group with an expertise on ozone depletion, climate change and urban forests. However, since UNCED and since the run-up to UNCED we've been actively involved in sustainability issues. Coming back from that meeting in Rio, we became one of the founders of the "Projet de Société". Now one of the reasons we did was that when we came back and wanted, as a non-governmental organization, to know who to lobby to create sustainable development, we looked around and we couldn't figure out who to talk to. There was no focus of responsibility for sustainable development. In fact there was no focus for environmental issues in the government. We couldn't figure out who to talk to. We figured out so and so has a little bit of this, so and so has another bit, this department has some, this agency has some, and we decided there needed to be a place where everybody could talk together.

We needed to have industry, we needed to have the different parts of government, and we started to invite different people to come to talk to us, a group of NGOs. They started to come and they started to talk to each other and that is the origin of the "Projet de Société". I think it's very important to note that this is in the process of social change. It's in the process of redefining these new concepts.

• 0925

We also do a wide range of activities that relate to sustainable development, such as the conference on women and sustainability that's coming up and the Canadian Standards Association committees. Some of you may think those things don't relate to what you're talking about today, but in fact they do. They're things you need to know more about, I think, when you're grappling with this very difficult issue.

Friends of the Earth in its international component with members in 52 countries around the world doesn't make a distinction between environment issues and sustainability issues. This is because as soon as you get into an environment issue in any depth you get into the other two factors of economy and equity. We cannot separate them. In the southern countries the non-governmental organizations do not separate them. They've been dealing with sustainability all along. In Canada we reflect that position as the Canadian branch of an international organization concerned with sustainability-and we are members of both the environmental network and the development network-and we think these issues have to be dealt with together.

We have a little problem in this because when you have three different children in your family-environment, economy and equity-one of them might be older, one of them might be more strong, and one of them might be more verbal. In this mix

[Traduction]

Dans le livre rouge, on trouve quelque chose qui cherche à cadre actuel.

J'aimerais parler un peu plus des amis de la Terre avant d'approfondir cette discussion parce que cela expliquera mieux notre position.

Au Canada, les amis de la Terre sont connus surtout en tant que groupe écologique spécialisé dans l'appauvrissement de la couche d'ozone, dans les changements climatiques et la forêt urbaine. Pourtant, depuis la CNUCED, nous participons activement au dossier du développement durable. Au retour de la rencontre à Rio, nous sommes devenus l'un des membres fondateurs du «Projet de Société». Pourquoi? Parce que, comme ONG, nous nous sommes aperçus à notre retour nous n'arrivions pas à trouver à qui parler pour faire la promotion du développement durable. Rien ni personne n'était responsable du développement durable. Rien ni personne au gouvernement, même. Nous n'arrivions pas à trouver à qui parler. Nous avons découvert qu'Untel s'occupe de telle ou telle chose qu'un autre de telle autre, qu'un ministère s'occupe d'un dossier, un organisme d'un autre et puis nous avons décidé qu'il fallait trouver un endroit où tous devaient se parler.

Il fallait que s'y trouvent aussi l'industrie, certains services du gouvernement, puis d'autres comme les ONG. Les gens se sont mis à venir et à se parler et c'est de là que vient le «Projet de Société». Il faut bien comprendre qu'il s'agit là d'un changement social. C'est aussi définir de nouveaux concepts.

Nous organisons aussi de nombreuses activités reliées au développement durable, comme la conférence ayant pour thème «la femme et le développement durable», qui aura lieu prochainement. Nous participons aussi aux comités de l'Association canadienne de normalisation. Certains d'entre vous pensent peut-être que ces questions n'ont pas de lien avec ce dont vous parlez aujourd'hui, mais de fait il y en a un. Ce sont des choses avec lesquelles vous devez vous familiariser lorsque vous vous penchez sur cette question très épineuse.

La fédération des 52 sections nationales des Amis de la Terre ne fait pas la distinction entre l'environnement et le développement durable. Pourquoi? Parce que dès que l'on approfondit une question relative à l'environnement, on tombe sur les deux autres facteurs: l'économie et l'équité. Ils sont indissociables. Dans les pays du sud, les organismes non gouvernementaux ne font pas de distinction. De tous temps, ils se sont occupés du développement durable. La section canadienne imite en cela la fédération internationale; nous appartenons à la fois au réseau de l'environnement et à celui du développement et nous estimons que les deux dossiers doivent être traités de concert.

Pourtant, il y a un ennui. Quand il y a trois enfants dans une famille-l'environnement, l'économie et l'équité-il y en a un qui est plus âgé, un autre qui est plus fort et l'autre qui est plus loquace. Actuellement, le plus âgé et le plus fort de ces

now we have to figure out how to incorporate environment and equity in an appropriate manner. That's going to be a big challenge for you.

When we're looking at what we do to try to implement sustainable development in Canada we have to figure out how to make sure environment and equity are appropriately represented. I think to do that one of the very basic things we absolutely have to do is have the expanded mandate of the Auditor General. But I think this expanded mandate should deal with the things the Auditor General basically already does well. We should not duplicate what the Auditor General already does well; we should make sure he can do his job properly and has the mandate to assess the various-and there are many, as Peter has mentioned-environmental activities the government has already undertaken. We have to look at that, and we're not doing a good job of it now.

As to whether or not the environmental auditor general could expand his analysis to contradictions in government spending between departments, I think that would be a great idea. One of the things we're very aware of at Friends of the Earth-since we deal with climate change-is the federal government is spending a small amount of money in one department to reduce climate change and a whole bunch of money in other departments to increase climate change, or carbon dioxide emissions. That's the kind of thing we need to look at and we need someone to look at it.

We haven't come to a complete decision yet as to whether that can be done within the expanded role of the Auditor General or whether we need that to be done by the commissioner - or commission, as we you have the accountability and we are looking at it through the eyes personne d'un vérificateur environnemental. of a green or an environmental auditor.

Then what we need is the support and the encouragement. There's nowhere in the government now where there is support and encouragement. In fact it's really tough to be trying to do sustainable development in the government now. I'm from the prairies, and it reminds me of being a gopher: you poke your head out of the hole and somebody comes along and bashes you or shoots you. going to get anywhere with sustainable development.

I think we need to have a focal point. As soon as we get to than "commissioner". That would address some of the problems certains des problèmes identifiés par Peter. Peter has identified.

• 0930

However, we also think there are some very important

[Translation]

right now the dominant one and the oldest child is economy. Right enfants, c'est l'économie. Ce qu'il faut trouver, c'est la juste place de l'environnement et de l'équité. Ce sera un gros défi pour vous.

> Pour mettre en place le développement durable au Canada, il faut voir comment on pourra s'assurer que l'environnement et l'équité ont la place qui leur revient. Pour y arriver, il faut absolument élargir le mandat du vérificateur général en conservant les fonctions dont il s'acquitte bien. Il ne faut calquer par ailleurs les fonctions dont le vérificateur général s'acquitte bien. Assurons-nous qu'il peut faire son travail comme il faut et a le mandat d'évaluer les très nombreuses activités environnementales, comme Peter l'a dit, lancées par le gouvernement fédéral. Il faut les analyser et à l'heure actuelle, nous le faisons mal.

> Le vérificateur général à l'environnement devrait-il faire porter son analyse sur les contradictions entre les dépenses des divers ministères? D'après moi, ce serait une excellente idée. En effet, les amis de la Terre s'occupent des changements climatiques et nous savons très bien que le gouvernement fédéral dépense un peu d'argent dans un ministère pour réduire les changements climatiques et beaucoup d'argent dans d'autres ministères pour accentuer les changements climatiques, autrement dit, augmenter les émissions de gaz carbonique. C'est le genre de chose qu'il faut examiner et il faut que quelqu'un s'en charge.

Nous ignorons encore s'il faut pour cela élargir le rôle du vérificateur général ou nommer un commissaire ou créer une commission. Si vous avez la volonté politique nécessaire, ce que would say. If you have the political will, which I'm hoping you do, j'espère, vous avez la responsabilité d'agir laquelle s'incame dans la

Ensuite, ce qu'il faut, ce sont des appuis et des encouragements. Il n'y en a nulle part aujourd'hui au gouvernement. De fait, c'est très difficile de s'occuper du développement durable au gouvernement aujourd'hui. Je viens des Prairies, et cela me rappelle le rat des sables. On sort le museau de son trou et on se fait taper ou tirer dessus. Franchement, c'est le That's really how the people in the Department of the Environment sentiment qu'ont les gens du ministère de l'Environnement et il feel in this government, and there needs to be a change in that if we're faudra que ça change si l'on veut faire progresser le développement durable.

Il faut aussi un point de convergence. Dès qu'on parle d'un the word "commissioner" I start to gag a bit. The problem commissaire, ça me reste dans la gorge. L'ennui ici, c'est qu'il with "commissioner" for the environmental movement is it is ne s'agit que d'une personne et Peter avait tout à fait raison one person, and Peter has quite correctly identified some of the quand il parlait des problèmes que cela peut entraîner. Pour problems with having one person. We think there has to be more than nous, il faut plus qu'une seule personne pour s'en occuper et il faut one person involved in this and there has to be more than one plusieurs points de vue. C'est pourquoi nous aimerions mieux que perspective; so we would tend to use the term "commission" rather l'on parle d'une commission. L'on pourrait régler de cette façon

Cependant, le coût qu'entrainerait la création d'une concerns about the amount of money that would be involved in commission nous préoccupe également. Selon nous, il faut setting up a commission. We would like to see consideration of envisager la création d'une commission, même temporaire, qui even a temporary commission perhaps whose job it would be to aurait la responsabilité d'intégrer la question du développement

integrate sustainable development into the major government durable dans les grands appareils gouvernementaux, car si l'on ne processes, because if we leave it out there as somebody's responsibility outside the mainstream processes forever the matter will never become the mainstream concern it has to become.

We must have the government itself be a sustainable development government. We have to green the government. We have to be looking at everything we do with not only glasses that take the deficit into consideration, but green glasses that take the environment into consideration at the same time.

So we, as a non-governmental community—in Friends of the Earth, and I know I have other colleagues who have the same impression-would like to see a way in which this would be integrated right into the mainstream of the government. The issue is one of getting the departments to cooperate together and to get them to do what they're doing now in a different way; it's not to set up a whole new system.

What we need to have, at least as a transitional support, is someone who can provide us with leadership, with ideas, and with an independent voice, and that's not a department that is subject to the kinds of things a department is subject to in the government. We must have some focus of leadership in the government. So we would come down and say that we need to have at least a temporary commission of sustainable development.

Thank you.

Le président: Merci.

On doit commencer avec un tour de questions de 10 minutes pour chaque parti officiellement représenté à ce Comité. Monsieur Sauvageau.

M. Sauvageau: Je vous remercie d'abord pour votre présence et votre présentation. Mes questions s'adresseront indépendamment aux trois témoins qui se sont si gentiment et si brillamment prononcés sur le rôle du vérificateur général. Je vais vous les énumérer et on pourra les traiter les unes après les autres par la suite.

Nous avons la Loi canadienne de protection l'environnement, les quatre services du ministère de l'Environnement, le respect des conventions internationales à mettre de l'avant, une recommandation du Plan vert où chaque ministère doit faire un rapport, chaque année, sur ses implications environnementales (par exemple, au niveau provincial il y a le bureau du BAPE qui doit faire une évaluation environnementale avant tout projet), et des différentes ONG qui existent de par le Canada au niveau de la sensibilisation, de la protection, de l'évaluation environnementales où nous possédons probablement les outils. Par contre, il faut mettre de l'avant les recommandations émises par ces organismes, par ces institutions.

On veut créer, je pense, une autre instance décisionnelle, une autre instance pour examiner l'esprit environnemental alors qu'on ne peut même pas répondre aux recommandations des instances déjà existantes. Pour moi, cela est un problème. Je voudrais avoir votre opinion là-dessus.

Deuxièmement, comment pensez-vous qu'à l'intérieur même du gouvernement fédéral, le vérificateur ou le commissaire à l'environnement, indépendamment du nom qu'on regardless of the name we chose, will be able to function lui donnera, pourra vivre et travailler sans qu'il y ait toujours et without constant overlap and duplication? We can imagine it;

[Traduction]

donne pas cette responsabilité à une instance qui fait partie intégrante du gouvernement, la question n'aura jamais la popularité qu'elle devrait avoir.

Il faut que le gouvernement comme tel s'intéresse au développement durable. Il faut verdir le gouvernement: tout doit être vu, non seulement du point de vue du déficit, mais également du point de vue de l'environnement.

Donc nous, Les Ami(e)s de la Terre en tant qu'organisme non gouvernemental-et je connais d'autres collègues qui sont du même avis, nous voudrions que cette question soit intégrée au coeur même des préoccupations du gouvernement. Il s'agit d'obtenir la collaboration des ministères et de les amener à faire ce qu'ils font déjà, mais de façon différente. Il ne s'agit pas de créer un tout nouveau système.

Ce qu'il nous faut, au moins comme étape provisoire, c'est quelqu'un d'indépendant, avec des idées qui sait diriger. Il ne s'agit pas de confier la tâche à un ministère, qui est sujet à toutes les contraintes que l'on connaît. Il nous faut un organisme capable de montrer l'exemple au sein du gouvernement. Donc nous sommes pour la création d'une commission, même temporaire, responsable du développement durable.

Merci.

The Chairman: Thank you.

We will start with a ten-minute round for each party officially represented at the committee. Mr. Sauvageau.

Mr. Sauvageau: I would like to start by thanking you for kindly agreeing to come and making your presentation to us today. My questions will be for our three witnesses who spoke so eloquently about the role of the Auditor General. I will go through all my questions first, and then we can deal with them one by one.

We already have the Canadian Environmental Protection Act, the four services in the Department of the Environment, international conventions to promote and observe, a recommendation in the Green Plan whereby each department is supposed to report annually on the environmental implications of its actions (for example, provincially, there is the BAPE that is required to do an environmental assessment before any project is carried out), and the various NGOs throughout Canada that are involved in environmental education, protection and assessment. The recommendations made by these organizations and institutions must be promoted, however.

I think the idea here is to create another level in the decision-making process, another environmental organization, when we are not even able to respond to the recommendations made by existing environmental groups. I see that as a problem. I would like to hear what you think.

Second, do you think that even within the federal government, the environmental auditor or commissioner,

c'est Transports; c'est pas nous, c'est Pêches et Océans; c'est pas nous, c'est Environnement... Bref! C'est du chevauchement au the idea! There could be overlap. niveau des interventions.

Compte tenu du fait que les Libéraux on présenté une motion afin d'accorder plus de pouvoirs au vérificateur général pour qu'il puisse présenter plus d'un rapport, des rapports selon le besoin plutôt qu'un rapport annuel, et que cette proposition sera rejetée par les Libéraux eux-même, selon vous, quels pouvoirs seront attribués au nouveau vérificateur général de l'environnement, ou vérificateur général adjoint, ou commissaire et à quel rythme pourra-t-il remettre des rapports?

• 0935

Je vous remercie.

The Chairman: You can decide among you who should reply, so that we have a faster movement of persons and answers, rather than three replies.

Ms Tanner: Mr. Chairman, I think we would be able to reduce our replies to the things the other person hasn't said, but I think you will find, since we don't represent the same organization, that we have slightly different slants on the answer.

The Chairman: All right. Then compress your answers, please.

M. Bregha: C'est moi qui commencerai à vous répondre. Vous demandez pourquoi créer une nouvelle instance lorsque nous en avons déjà qui... Enfin! Dans certains cas ce n'est pas efficace.

C'est une bonne question. Évidemment, lorsque nous faisons une recommandation pour créer un nouvel organisme, cela ne veut pas dire que nous sommes d'accord nécessairement avec le fonctionnement actuel des instances gouvernementales ou que nous ne constatons pas le besoin de les renforcer si nécessaire.

avez mentionné le processus d'évaluation Vous environnementale, la Loi canadienne sur la protection de l'environnement et d'autres programmes gouvernementaux. Ce sont des programmes qui peuvent être améliorés. Le gouvernement, comme le vérificateur général, comme les ONG se sont parfois prononcés à ce sujet mais il demeure quand même, quant à moi, que la question importante est de savoir si les mécanismes actuels d'imputabilité suffisent. Une raison pour laquelle les programmes actuels ne sont pas aussi efficaces qu'on le voudrait, c'est peut-être que les mécanismes d'imputabilité eux-mêmes ne sont pas présents.

L'environnement est un domaine qui est de préoccupation gouvernementale relativement nouveau, enfin certainement quant à l'importance qu'on lui attribue aujourd'hui. Je crois que c'est pour cela que beaucoup de personnes s'interrogent sur l'appareil gouvernemental, à savoir si cet appareil qui a été constitué de différentes pièces dans un long trajectoire historique, représente encore les besoins que nous avons aujourd'hui.

J'ai mentionné au tout début de ma présentation que la Commission Bruntland avait remarqué il y a déjà sept ans qu'un des problèmes fondamentaux de l'appareil gouvernemental aujourd'hui, était le manque d'imputabilité environnementale

[Translation]

continuellement du chevauchement? Qu'on dise: C'est pas nous, groups would say, that's not our responsibility, that comes under Transport, or Fisheries and Oceans, or the Environment. . . You get

> Given that the Liberals have introduced a motion to enable the Auditor General to present reports as needed, rather than just a single annual report, and given that the motion will be voted down by the Liberals themselves, what powers do you think will be given to the new environmental auditor general, or deputy auditor general, or commissioner, and how often will he or she be able to present reports?

Thank you very much.

Le président: À vous de décider qui devrait répondre à la question. Pour accélérer nos travaux, je préfère qu'il y ait une réponse, plutôt que trois.

Mme Tanner: Monsieur le président, je pense que nous pourrons simplement compléter les remarques de nos collègues. Cependant, puisque nous ne représentons pas le même organisme, je pense que nous allons avoir des perspectives légèrement différentes.

Le président: Très bien. Je vous demande donc d'être bref, s'il

Mr. Bregha: I will begin. You ask why we should set up a new body when we already have some that. . . well, that in certain cases are not efficient.

That is a good question. Obviously, when we recommend that a new body be set up, that does not mean that we necessarily agree with the way the existing government bodies operate, or that we do not agree that they should be strengthened if necessary.

You mentioned the environmental assessment process, the Canadian Environmental Protection Act and other government programs. These could be improved. The government, the auditor general and the NGOs have sometimes made comments on this, but in my view, the important question is whether or not the existing mechanisms are adequate. One reason why current programs are not as efficient as we would like is perhaps that there are no mechanisms for accountability.

The environment is a relatively new concern for governments, at least the importance attached to it today is new. I think that is why many people wonder whether the government apparatus, which was assembled over a long period of time, adequately takes into account our needs today.

I mentioned at the beginning of my presentation that the Bruntland Commission pointed out seven years ago that one of the fundamental problems of the government apparatus was that there was no accountability for the environment among the

des différents ministères impliqués. Je sais que le gouvernement various departments involved. I know the federal government fédéral a déjà essayé d'établir des mécanismes pour assurer une meilleure cohérence de ses politiques. Je crois que l'ajout d'un autre mécanisme qui serait une agence indépendante ayant le pouvoir de faire un rapport public, ayant les ressources nécessaires d'enquêtes et de recherches, pourrait jouer un rôle très important pour accélérer le processus qui est actuellement en cours.

Vous avez posé deux autres questions. Je me demande si je vais les laisser à mes collègues.

The Chairman: Mr. Homenuck, please.

Mr. Homenuck: I would very briefly add to what François has said. I have two points. You made reference to various departments being required to produce their annual reports with respect to their environmental objectives, and I think that is laudable. I am in favour of that, but I think it is still necessary for us to establish some national principles of sustainability. some national goals, from which the departments would draw their environmental objectives, because now they are doing it department by department. In some sense, one could argue that they are created in a bit of a vacuum.

• 0940

Second, there's a need to ensure that we're not creating too much bureaucracy. I agree completely there's a need to examine what we have to identify any gaps that have to be filled, but also to remove any overlaps and to streamline. I think an environmental commissioner working with the Auditor General's department would probably be able to do that quite effectively.

Ms Tanner: The current system with all its different and wasteful mechanisms doesn't give us accountability. We need accountability. Also, it does not give us leadership, yet we need leadership.

Le président: Merci. Afin de permettre à M. Sauvageau de poser une deuxième question, j'inviterais le témoin à donner une seule réponse seulement. Monsieur Sauvageau.

M. Sauvageau: À quel rythme voyez-vous le dépôt de son rapport et quel suivi doit-on y donner? Plus tôt, vous avez dit que le vérificateur général de l'environnement pourrait éviter les chevauchements mais que, depuis de multiples années, il existe un vérificateur général et des chevauchements au niveau des ministères? Je parle seulement du fédéral.

M. Bregha: Pour répondre à votre première question, le seul vrai pouvoir d'une nouvelle agence sera celui de déposer un rapport public car elle ne serait pas une agence réglementaire, elle n'aura aucun pouvoir fiscal. Son seul pouvoir serait de rendre publics les fruits de sa recherche et je crois qu'il serait désirable que cette agence puisse déposer un rapport lorsqu'elle aura quelque chose à contribuer et qu'elle ne devrait pas être contrainte à le déposer seulement une fois par année.

La question que vous posiez sur les chevauchements en est une qui préoccupe un peu tout le monde. Actuellement, vous êtes sans doute au courant de l'effort qui se fait, au sein du Conseil canadien des ministres de l'Environnement, pour essayer d'harmoniser les réglementations fédérale et provinciales.

[Traduction]

has tried in the past to set up procedures to better coordinate its policies. I think that if it were to establish an independent agency that could make public reports, and would have the necessary resources to conduct investigations and carry out research, such a body could play a very important role in speeding up the process that is under way at the moment.

You asked two other questions. I think I will let my colleagues answer them.

Le président: Monsieur Homenuck, s'il vous plaît.

M. Homenuck: J'aimerais ajouter deux points très brefs à ce qu'a dit François. Vous avez dit que différents ministères sont obligés de présenter des rapports en ce qui concerne leurs objectifs en matière de l'environnement. Je trouve que c'est louable. Je suis en faveur de cette idée, mais je pense qu'il faut quand même fixer des principes nationaux en ce qui concerne le développement durable. Il faut fixer des objectifs nationaux à partir desquels les ministères établiraient leurs objectifs en matière d'environnement. À l'heure actuelle on procède ministère par ministère. Dans une certaine mesure, on pourrait prétendre qu'on élabore ces objectifs un peu dans le vide.

Deuxièmement, il faut s'assurer qu'on n'alourdit pas les services administratifs. Je suis tout à fait d'accord pour dire qu'il faut examiner ce qui existe déjà afin de reférer des lacunes, mais il faut également éliminer les chevauchements et rationaliser nos activités. Je crois qu'un commissaire à l'environnement qui travaillerait de concert avec le Bureau du vérificateur général pourrait accomplir cette tâche de façon assez efficace.

Mme Tanner: Le régime actuel avec tous ses mécanismes différents et peu rentables se prète mal à la reddition des comptes. Il nous faut cette responsabilité financière. Le régime actuel ne nous montre pas non plus l'exemple, et pourtant c'est ce qu'il nous faut.

The Chairman: Thank you. I would ask the witness to give just one answer, so that Mr. Sauvageau can ask a second question. Mr. Sauvageau.

Mr. Sauvageau: How often do you think the report should be presented, and what follow up should there be? Earlier, you said that the Auditor General for the Environment could avoid overlap. However, for many years, there has been an Auditor General, and yet there is overlap among various government departments. I am referring just to the federal government here.

M. Bregha: To answer your first question, the only real power of a new agency would be that of submitting a public report. The agency would not have any other real power. Its only power would be to make public the results of its research. I think it would be desirable that the agency be allowed to submit reports when it had something to say, and should not be limited to a single annual report.

Your question about duplication is one that concerns everyone. I'm sure you realize that at the moment attempts are being made within the Canadian Council of Ministers of the Environment to harmonize federal and provincial regulations.

L'environnement touche à tout et je crois qu'il va de soi toujours nécessité d'essayer d'harmoniser les différents paliers de need to try to harmonize the efforts of the two levels of governments. gouvernements.

Le président: Merci, MM. Bregha et Sauvageau.

Mr. Gouk: I have a couple of short questions actually. One would be addressed to the three of you. It requires a very short answer just for my own clarification.

In the role you see for an environmental commissioner, or the Auditor General, or whatever, is it a somewhat autonomous body not interacting authoritively with other agencies and/or with Parliament itself, or do you see it as a regulatory body taking some sense of direction either from Parliament or from other agencies?

Mr. Homenuck: I see it as an autonomous body. I see it reporting to Parliament and to the public. I don't see it taking direction from government departments. If Parliament establishes certain national goals and objectives, then clearly that would be the basis the environmental commissioner would have to work with. It would definitely not be a government department.

Mr. Bregha: Yes. I agree with that.

Ms Tanner: Yes. I think it's important to distinguish-I think that's what we've done-between the two capacities. The audit has to be independent and autonomous in reporting to Parliament. The commission, to provide leadership, must not take orders from individual departments or you're in the same problem we're into now. However, it has to able to interact with those departments to provide them with leadership.

• 0945

Mr. Gouk: The only concern I have is that there is nothing more efficient in the world than a dictatorship, ideally a benevolent one. The problem is how one determines whether one is going to have benevolence or not before one turns the reins lose.

Miss Tanner, sustainability has always been a question with which I've had a great deal of trouble, particularly when you look at it from the point of industry. You have three options, basically. You have the status quo, which I don't think really anyone likes at this point in time, or you have the two other aspects, the financial aspect versus the environmental aspect.

If you impose sufficient environmental regulations, then you have no economic sustainability, in which case it closes and you have the ultimate in pollution standards, no pollution, and also no revenues, nothing to drive the economy. On the other hand, if you look at only the economy and don't deal with the environment, you have an opposite type of problem.

I would suggest that the problem we have right now is more

[Translation]

The Environment touches on everything, and I think that que nous remarquerons des chevauchements, probablement pour probably for the foreseeable future, we will find that there is l'avenir prévisible. Il y a une façon d'éviter le dédoublement some overlap. It may be possible to avoid duplication in some d'efforts qui existe dans certains cas, mais tant que cases, but as long as the environment continues to affect l'environnement continuera de toucher à tout, tant qu'il continuera everything, and as long as it continues to be a shared responsibility d'être un domaine partagé de pouvoir fédéral et provincial, il y aura between the federal and provincial governments, there always be a

The Chairman: Thank you, Mr. Bregha and Mr. Sauvageau.

M. Gouk: J'ai quelques petites questions. L'une s'adresse à vous trois et n'exige qu'une courte réponse pour ma gouveme.

D'après vous, le commissaire à l'environnement, le vérificateur général, ou qui que ce soit, serait-il un organisme indépendant sans liens avec d'autres organismes ni avec le Parlement, ou serait-il un organisme qui relève soit du Parlement soit d'autres organismes?

M. Homenuck: Je pense qu'il devrait être un organisme indépendant, qu'il devrait faire rapport au Parlement et à la population. À mon avis, il ne devrait pas relever de ministères gouvernementaux. Si le Parlement fixe certains objectifs nationaux, ces derniers constitueraient la base du travail du commissaire à l'environnement. Mais il ne s'agirait absolument pas d'un ministère de l'État.

M. Bregha: Oui. Je suis d'accord avec cela.

Mme Tanner: Oui. Je pense qu'il importe de faire une distinction entre les deux fonctions. . . et je pense que c'est ce que nous avons fait. Il faut que la vérification soit indépendante et autonome lorsqu'elle fait rapport au Parlement. Afin de jouer un rôle de chef de file la commission ne doit pas relever des différents ministères. Sinon, on se retrouve avec le même problème qu'on a l'heure actuelle. Cependant, il faut que la commission puisse avoir une action réciproque avec les divers ministères afin de les guider dans leurs initiatives.

M. Gouk: Ce qui m'inquiète, c'est qu'il n'y a rien de plus rentable dans le monde qu'une dictature, surtout une dictature bienveillante. Avant de relâcher la bride, il faut déterminer s'il y a bienveillance.

Madame Tanner, la question de la durabilité m'a toujours donné du mal surtout lorsqu'on l'envisage du point de vue de l'industrie. Essentiellement, vous êtes devant une double alternative. Il y a le statu quo, qui ne plaît à personne, l'option économique et l'option écologique.

Si vous imposez une réglementation stricte en matière environnementale, vous freinez l'activité économique; il n'y a pas de pollution, ce qui est idéal du point de vue écologique, mais il n'y a plus non plus de revenus pour faire tourner l'économie. Par contre, si vous misez sur l'économie et négligez l'environnement, vous vous retrouvez avec le problème inverse.

À mon sens, à l'heure actuelle, c'est l'économie qui est weighted towards the economy. If you bury the company they désavantagée et c'est cela le problème. Ce n'est pas en cannot bring in the standards. The technology exists now. We ensevelissant les entreprises sous les lois et les règlements qu'on could have pulp mills that virtually produce zero pollution. We leur permettra d'élaborer des normes. Nous disposons déjà de la

have a lead and zinc smelter in my riding that has done such a technologie. Nos usines de pâtes à papier pourraient fonctionner good job cleaning up its affluent going into the river that flows sans polluer. Dans ma circonscription, il y a une fonderie de across the boarder to Washington that fish and wildlife officials in Washington are now complaining that there are no longer nutrients going into the lake and they're now actually adding fertilizer to it. So you know it can be done.

I would suggest that we have to address the economic situation of this country as it applies to the profitability or even the survivability of industrial companies or we won't be able to bring in these standards. These things cannot work separately, autonomous to one another. I would just ask for a brief comment from you on that.

Ms Tanner: I can be brief on this. Although it might surprise you, I agree with you to a large extent—perhaps that's because I'm from Alberta-except from the point of view that I don't think you can just put the emphasis on the economy. I just don't think it's possible. As you said, you don't have an economy if you don't have an environment. I think the NGO movement is very aware of that and very aware of wanting to deal with that problem. The fact is that if people aren't earning money they don't donate to us either, and we are a voice of the people as well, because we are supported by our members.

Mrs. Kraft Sloan: Just a word about efficiency. I think in the long run environmental efficiency becomes economic efficiency too.

In my mind I've identified four areas that we have to be most concerned with, and I hear this echoed in some of your comments as

Number one is where we are going with this understanding of sustainability. This national understanding of sustainability developing a national consensus is a very good point, because we are one nation. We are all working together as one nation. We are vision building and building for the future, and that includes sustainability. That's the criteria for where we're going.

Secondly, it's the instruments. I also agree that in current accounting practices we don't have the kinds of instruments for environmental accounting. I know that is a field that's emerging, and there are certainly discrepancies out there.

The third area is the clout enforcement for behaviour and attitude change, because that's what we're trying to do here.

The fourth is a re-evaluation, if you like, a process overview, so that once we get these things working we make sure that we're going towards sustainability, because I think it's an evolving thing. It's not a static thing. You don't define it at year one and then in year ten say it's okay. I think there has to be a continual process overview.

I also am coming to the conclusion that some of the witnesses have voiced here today, that we have to look at what we already have within the department of the Auditor General to see what they can do, to see if their mandate can be expanded to fulfil some of the environmental auditor general's mandate. I like the idea of a commission as opposed to a commissioner because it gets away from some of the problems you have with an individual.

[Traduction]

zinc et de plomb qui a si bien éliminé les déchets qu'elle déversait dans la rivière qui traverse la frontière pour se rendre jusqu'à l'État de Washington que les agents de conservation de la faune de cet État se plaignent maintenant de l'absence de nutrients dans ce cours d'eau qu'ils doivent dorénavant fertiliser. Cela peut se

À mon avis, nous devons nous pencher sur la situation économique du pays en nous demandant ce qui assurera la rentabilité et même la survie des entreprises afin que celles-ci puissent établir des normes et les respecter. Ces aspects sont interreliés et ne peuvent être considérés isolément. Qu'en pensez-vous?

Mme Tanner: Je vous répondrai brièvement. Cela peut vous étonner, mais essentiellement, j'abonde dans le même sens que vous-peut-être est-ce parce que je suis de l'Alberta-sauf lorsque vous dites qu'on doit mettre l'accent sur l'économie. Je ne crois pas que cela soit possible. Vous l'avez dit vous-même, sans environnement, il n'y a pas d'économie. Les ONG en sont très conscientes et très désireuses de régler ce problème. Lorsque les gens ne gagnent pas d'argent, ils ne nous font pas de dons; nous sommes aussi les porte-parole de la population car nous bénéficions du soutien de nos membres.

Mme Kraft Sloan: Brièvement, en ce qui concerne la rentabilité, je crois que, à long terme, ce qui est rentable du point de vue environnemental devient rentable du point de vue économique aussi.

Selon moi, il y a quatre points qui méritent notre attention et je crois que c'est ce qui ressort de vos remarques.

Premièrement, nous devons comprendre cette notion de durabilité. Il faut dégager un consensus national au sujet de cette question de la durabilité car nous vivons tous dans le même pays. Tous les Canadiens doivent oeuvrer ensemble. Nous devons nous donner une vision de l'avenir qui comprend la durabilité. Ce sont les critères de notre orientation.

Deuxièmement, il nous faut des outils. Je suis d'accord avec vous pour dire que les pratiques comptables actuelles ne permettent pas l'écocomptabilité. Je sais que ce domaine en est à ses premiers balbutiements et qu'il comporte encore de nombreuses lacunes.

Troisièmement, nous devons exercer notre influence pour provoquer des changements d'attitude et de comportement; essentiellement, c'est ce que nous tentons de faire.

Ouatrièmement, il faut penser à une évaluation du processus de sorte que, lorsque nous aurons enfin pris des mesures concrètes, nous nous assurions qu'elles contribuent véritablement à la durabilité, laquelle est un objectif évolutif et non pas statique. Il ne suffit pas de la définir aujourd'hui pour les dix années à venir. Il nous faut un examen continu du processus.

Comme certains de nos témoins d'aujourd'hui, j'en conclus que nous devons aussi examiner les ressources du Bureau du vérificateur général pour voir s'il ne pourrait pas s'acquitter de certaines tâches de vérification environnementale dans le cadre d'un mandat élargi. J'aime bien l'idée d'une commission par opposition à un commissaire parce que cela nous permet d'éviter les difficultés qu'on rencontre lorsqu'on traite avec une seule personne.

[Translation]

• 0950

How do you address the four issues I have just mentioned: developing the criteria, the instruments, the clout and the re-evaluation? In the interaction between the roles of the commission and the environmental auditor general, who is going to have the authority and the clout? As Mrs. Tanner pointed out, you have three children here: environment, economics, and equity. Positioned within the culture of the Auditor General, the strongest one is definitely economics. So given we have to work with those four considerations, how does the relationship work between the commission and the environmental auditor general?

Ms Tanner: On your point number one, the understanding of sustainability, I think that has to happen. It's one of the things we need to duplicate. We have to develop it within the federal government, the provincial governments, and the municipalities. Right now the provinces and municipalities are far ahead of the federal government in this area.

Then we have to do it as a national process, and that's what the *Projet de société* is set up to do and is trying to do. I think this development of understanding has many different locations, but first you need one within the federal government.

In terms of instruments and accountability, there are many things we could be doing now that we're not. We don't have all the best instruments, but there are many things they know they can do. The accountants are busy learning how to do this right now. There are many things that could be done right now if the Auditor General were just given that mandate.

Enforcement is an area we didn't get into today, but we have very strong opinions on that. We must have enforcement, but it is a function for a different organization.

Mrs. Kraft Sloan: The issue isn't as much one of enforcement, because that's one aspect of clout, as it's the idea of the credibility and ability of this agency to get or encourage behaviour and attitude change. Enforcement is one aspect of it, but power is another.

Ms Tanner: I think that has to come from the political leadership. The Prime Minister must make it very clear that every department has to have a sustainable development plan, that the commission will be assessing those plans and we're serious about this. The word has to come down from the Clerk of the Privy Council to the bureaucracy and it has to be consistent. I agree that's where the power is. They are the elected people; that's where the power should be and they have to exercise it.

In terms of overview, it is an evolving process that will continue. That doesn't necessarily mean you need to continue a commission, because hopefully you're going to have that process going on within everything you do at some point.

Mr. Homenuck: I would just like to add to what Susan has said and particularly link two of the points that were raised: the issue of where we're going and the need for some national consensus; and providing the clout for behaviour and attitude change.

Quelle solution envisagez-vous aux quatre chapitres que je viens de décrire: les critères, les outils, l'influence et l'évaluation? Les rôles de la commission et du vérificateur général de l'environnement seront interreliés: qui jouira du pouvoir et de l'influence? Comme l'a signalé M^{me} Tanner, nous avons trois préoccupations: l'environnement, l'économie et l'équité. Dans la culture du bureau du vérificateur général, c'est certainement l'économie qui prime. Compte tenu de ces quatre considérations, comment s'établira la relation entre la commission et le vérificateur général de l'environnement.

Mme Tanner: Au sujet de votre premier point, la compréhension de la durabilité, eh bien, il faudra que ça se fasse. C'est le genre de choses où le double emploi est souhaitable. Cette compréhension doit exister aux paliers fédéral, provincial et municipal. Pour l'instant, les provinces et les municipalités sont bien en avance sur le gouvernement fédéral.

Il faut aussi que cela se fasse à l'échelle du pays et c'est ce qu'on tente de faire avec le «Projet de Société». On peut contribuer à la compréhension de la durabilité à bien des niveaux, mais il faut d'abord que cela se fasse au sein du gouvernement fédéral.

En ce qui concerne les outils et la comptabilité, nous pourrions déjà agir à bien des égards mais nous choisissons de ne pas le faire. Nous ne disposons peut-être pas des meilleurs outils, mais on pourrait néanmoins faire quelque chose. Les comptables sont entrain d'apprendre les nouvelles méthodes d'écocomptabilité. Le bureau du vérificateur général, par exemple, pourrait s'acquitter de bien des tâches si elles faisaient partie de son mandat.

Nous n'avons pas abordé aujourd'hui la question de l'exécution des lois, mais nous avons des positions bien arrêtées à ce sujet. L'exécution des lois est essentielle, mais c'est une fonction qui devrait incomber à un autre organisme.

Mme Kraft Sloan: Il ne s'agit pas vraiment de faire respecter les lois, même si c'est une façon d'exercer son influence, mais plutôt de rehausser la crédibilité et les capacités de cet organisme de sorte qu'il puisse provoquer des changements d'attitude et de comportement. L'exécution des lois est un aspect de la question, le pouvoir en est un autre.

Mme Tanner: Les dirigeants politiques doivent donner l'exemple. Le premier ministre doit clairement demander à tous ses ministères de dresser un plan de développement durable qui serait évalué par cette commission; il doit faire clairement savoir qu'il prend la chose au sérieux. Le greffier du Conseil privé doit donner l'exemple de façon cohérente à tous les services administratifs Je suis d'accord avec vous pour dire que c'est là que réside le pouvoir. Ce sont les élus qui jouissent du pouvoir et ils devraient

En ce qui concerne l'évaluation, il est vrai que c'est un processus qui évoluera constamment. Cela ne signifie pas nécessairement que la commission devra exister à perpétuité, car on peut espérer que, un jour, l'évaluation sera intégrée à toutes les activités.

M. Homenuck; J'aimerais ajouter une remarque aux propos de Susan et faire le lien entre deux points qui ont été soulevés, soit notre orientation et la nécessité qu'elle fasse l'objet d'un consensus national et l'influence qui provoquera des changements d'attitude et de comportement.

If the process is undertaken to obtain some national sense of goals for sustainability and it gets national public support, it will help condition the behaviour and attitude change. The departments will not be able to ignore it. Private organizations will not be able to ignore it and it will generate a whole different and higher level of discussion and awareness in society as a whole. I think that will start to generate part of the clout needed to move toward sustainability.

The Chairman: There's still a gap left in Mrs. Kraft Sloan's question about the interface between the commission and the auditor. Would one of you care to answer that?

• 0955

Mr. Bregha: Perhaps I can take a stab at that. I see these roles as being quite different. The role of the Auditor General is essentially a retrospective role. The Auditor General reports back on whether the government has done what it said it was going to do. The Auditor General doesn't comment on policy. So it's a report on what has happened.

I think the commissioner, on the other hand, can have a policy advisory role. The commissioner is not limited to reporting back. The commissioner can also look to where we should be going and what the environmental objectives of either the government or society as a whole should be. The commissioner can play an exhortative role. So I think these roles are quite different.

Obviously the commissioner and the Auditor General, as officers of Parliament, would interact, but I think the roles are sufficiently different so that overlap or duplication between them would not be a problem.

Le président: On va commencer le deuxième tour. Monsieur Chrétien, cinq minutes, s'il vous plaît.

- M. Chrétien: Je vais poser ma question à M. François Bregha. Monsieur Bregha, vous avez parlé tout à l'heure des différences entre un vérificateur général à l'environnement et un commissaire. Mais vous avez surtout insisté sur l'indépendance de cette organisation, de cet office. Pourriez-vous élaborer sur les points qu'un gouvernement qui se veut transparent devrait mettre en application, s'il veut effectivement que la charge de vérificateur, de commissaire ou même d'une commission, puisse être entièrement indépendante?
- M. Bregha: Quand je parle d'indépendance, je parle d'un organisme qui serait autonome de l'appareil gouvernemental. Je crois que, dans ce cas-ci, un organisme indépendant pourrait être un organisme équivalent à celui du vérificateur général, donc un organisme qui dépend du Parlement du Canada mais qui ne dépend pas des ministères comme tels. Cette indépendance peut être assurée de façon légale, évidemment, en asseyant cet organisme sur sa propre loi. Cette indépendance peut aussi être assurée dans son financement ou peut être assurée dans le mandat qui lui est confié.

Il y a aussi d'autres aspects, des aspects peut-être plus personnels, car le comportement de l'organisme, je crois, sera extrêmement important pour déterminer sa vraie indépendance. Mais, à mon avis, l'indépendance dans ce domaine-ci, est primordiale parce que c'est une question de crédibilité.

[Traduction]

Si nos objectifs' de durabilité sont établis par tous les Canadiens et qu'ils jouissent de l'appui de toute la population du pays, cela contribuera à provoquer des changements d'attitude et de comportement. Les ministères ne pourront en faire fi. Le secteur privé ne pourra pas faire la sourde oreille et cela entraînera une nouvelle sensibilité et à une discussion plus éclairée dans notre société. Cela fait aussi partie de l'influence nécessaire pour réaliser la durabilité.

Le président: Vous n'avez pas encore répondu à la question de M^{me} Kraft Sloan sur la relation entre la commission et le vérificateur. Un d'entre vous voudrait—il y répondre?

M. Bregha: Je peux peut-être hasarder une réponse. À mon avis, les rôles sont pas mal différents. Le vérificateur général fait rapport et dit si le gouvernement a bien fait ce qu'il avait dit qu'il allait faire. Le vérificateur général ne se prononce pas sur la politique. Il s'agit donc d'un rapport sur ce qui s'est passé.

De l'autre côté, le commissaire pourrait, à mon avis, conseiller le gouvernement au sujet de sa politique en la matière. Le rôle du commissaire ne se limite pas à faire des rapports. Le commissaire peut également se prononcer au sujet des objectifs que le gouvernement ou la société en général devrait se fixer. Je pense que le commissaire peut exhorter le gouvernement à faire certaines choses. Les deux rôles sont assez différents.

De toute évidence, il y aurait une interaction entre le vérificateur général et le commissaire, en tant qu'agents du Parlement. Cependant, je pense que les rôles sont suffisamment différents qu'il n'y aurait pas de problème de chevauchement.

The Chairman: We will now begin the second round. You have five minutes, Mr. Chrétien, please.

Mr. Chrétien: My question is for Mr. François Bregha. You just spoke about the differences between an environmental auditor general and a commissioner. You particularly stressed the independence of this function. Could you tell us more about what a government interested in transparency should do to ensure that an auditor, a commissioner or even a commission is really independent?

Mr. Bregha: When I talk about independence, I am referring to an organization that would be independent of the government apparatus. I think it would be an organization similar to the Office of the Auditor General, that is, an organization that reports to Parliament, but not to the departments. There could be legal guarantees for this independence, in the act that sets up the body. It could also be independent with respect to its funding and its mandate.

There are other, perhaps more personal aspects as well. I believe the way in which the organization operates will be an extremely important factor in determining its real independence. However, I do think independence is crucial, because it is a question of credibility.

Le gouvernement, déjà, publie des rapports sur sa propre performance environnementale. Et ce sont des rapports de haute qualité technique mais des rapports qui ne peuvent pas se prononcer sur des questions épineuses de politiques. Alors les Canadiens qui lisent ces rapports restent un peu sur leur faim. Ils peuvent constater, dans le cas de l'état de l'environnement par exemple, qu'il y a une certaine dégradation continue de l'environnement. Mais ils peuvent se demander pourquoi le rapport, dans ses modalités actuelles, ne peut pas expliquer si cette dégradation est le résultat d'une ou de plusieurs politiques gouvernementales.

Un organisme indépendant, je crois, aurait la possibilité et la veut améliorer la qualité de l'environnement, je crois qu'il est important de pouvoir remonter les chaînes de cause à effet et pouvoir analyser clairement le pourquoi de notre situation actuelle et ce it. qu'on peut faire pour y remédier.

M. Chrétien: On a parlé de vérificateur à l'environnement ou de commissaire à l'environnement. Alors, madame Tanner, vous avez dit tout à l'heure que «commissaire à l'environnement» était un terme que vous aviez du mal à accepter. Qu'est-ce que vous suggéreriez si vous étiez ministre de l'Environnement?

• 1000

Ms Tanner: I'd much rather be Prime Minister.

What I meant was the distinction between an individual and a group of people. That was the distinction.

There is another problem with it. It's an old form of institution. One of the things the Brundtland report identified is that the kinds of institutions we have now are interfering with our ability to achieve sustainable development. They tend to be segmented, specialized, and they don't cooperate with each other very well. They also tend to be hierarchical and bureaucratic.

How can we have a commission of sustainable development that isn't those things? How can we have a commission that actually implements some of the ideas involved in equity, with many different perspectives? How can we have a commission that is very careful not to waste money, so that there aren't huge amounts of money going to expensive lawyers, that kind of thing?

I think there's some potential for figuring out how that commission could be a new form of institution. However, that may be too much to load on someone, given the role that he or she must play at this point in time in our history, in terms of changing the way the whole government is going.

One of the things we need to look at is how we make our institutions more flexible and more accountable, and that's a whole other difficult area.

Le président: Merci, monsieur Chrétien et madame Tanner.

Monsieur De Villers, cinq minutes, suivi par monsieur Lincoln et monsieur Taylor.

Mr. DeVillers: I want to pick up on a point Ms Tanner made about this commission being temporary. We've heard from the previous witnesses estimates of what they think the term of

[Translation]

The government is already publishing reports on its own environmental performance. Technically, these reports are of high quality, but they cannot take a stand on delicate political issues. So when Canadians read these reports, they remain unsatisfied. They may notice, for example, that there is an ongoing degradation of our environment. So they may wonder why the reports, in their present form, cannot explain whether this is the result of one or more government policies.

In my view, an independent agency would have a responsibility to responsabilité de pouvoir se prononcer sur ces questions. Et si on comment on these issues. And if we want to improve the quality of our environment, I think we have to look at causes and effects, and analyze clearly how we got where we are and what we can do about

> Mr. Chrétien: We have talked about an environmental auditor or an environmental commissioner. Earlier, Ms Tanner, you said you had some trouble accepting the term "environmental commissioner". What title would you suggest if you were the Minister of the Environment?

Mme Tanner: Je préfèrerais être premier ministre.

Je voulais simplement faire la distinction entre une seule personne et un groupe de personnes. C'est la distinction que je voulais faire.

Cela pose un autre problème. C'est une vieille forme d'institution. Le rapport Brundtland dit notamment que ces institutions font obstacle à nos efforts de développement durable. Souvent, elles sont très segmentées, spécialisées et ne savent pas collaborer entre elles. Elles ont aussi tendance à être hiérarchiques et bureaucratiques.

Comment pouvons-nous créer une commission de développement durable qui n'ait pas ces défauts? Comment pouvons-nous créer une commission qui mette en oeuvre le concept de l'équité tout en tenant compte des différentes perspectives? Comment pouvonsnous créer une commission qui évite le gaspillage d'argent en ne versant pas d'énormes sommes en honoraires aux avocats, par exemple?

On devrait saisir l'occasion qui s'offre à nous de créer une nouvelle forme d'institution. Toutefois, c'est peut-être trop pour une seule personne compte tenu du fait que, à ce moment-ci de notre histoire, elle devra jouer un rôle primordial et amener les gouvernements à modifier en profondeur leur fonctionnement.

Nous devons donc nous demander comment nous pourrions rendre nos institutions plus souples et plus responsables; c'est un autre sujet qui comporte ses propres difficultés.

The Chairman: Thank you, Mr. Chrétien and Ms Tanner.

Mr. DeVillers, you have five minutes. You will be followed by Mr. Lincoln and Mr. Taylor.

M. DeVillers: J'aimerais revenir à ce qu'a dit Mme Tanner sur la nature temporaire de la commission. D'autres témoins nous ont dit que, à leur avis, la commission dont nous the position that is under review and contemplated to be created envisageons la création pourrait se voir confier un mandat de

should be: a three-year term, a five-year term, or a seven-year term. I would like all witnesses to perhaps comment on that concept of a temporary commission. If temporary, then for what duration, or to be terminated on what conditions? If not, what are the thoughts of the witnesses on the question of a term?

Ms Tanner: I think you have to have at least a five-year to seven-year term, because you have your start-up year, perhaps two years, where you don't get a lot done, or as much as you would prefer. And then you need to have a few really good years run at it.

I think the problem of the social change that's required is going to take longer than three years. I'm not sure, between five and seven years, because it depends on other factors, some of which we can't predict.

Mr. DeVillers: The social change, that would be so that we reach a point where sustainability is in all departments and we wouldn't need this independent function. Is that what you're suggesting?

Ms Tanner: That's right.
Mr. DeVillers: Thank you.

Mr. Bregha: Perhaps I could also comment on that. In this instance I'm not as optimistic as Susan is. I believe the nature of the changes we are talking about as such means we're looking at an institution that will be there for as long as we can foresee.

The need it is to meet, which is to report on progress achieved and encourage the necessary institutional administrative program behavioural changes, is something that in my view is going to take decades. It is not something that will be realized in three, five, or ten years. Obviously every year we'll be taking steps in that direction, I hope, but I see the coaching role of this institution as one that will be necessary for a long time to come.

Mr. DeVillers: Do you share Ms Tanner's concept of a commission as opposed to an officer of some description?

Mr. Bregha: I haven't really thought about that particular aspect of the issue. I believe very strongly that there's a need for this institution. How that institution is then constituted, whether it's a panel of individuals, one person, how long they would be appointed for, these are important matters but they're not matters I have considered.

Mr. Homenuck: Yes, I would agree that the term of appointment would have to be between five and seven years, considering the start-up issue. Also, a person develops in a role and you start to have greater benefits in subsequent years. I see this as being a permanent agency. I don't think one can see it as disappearing at any point in time. I've mentioned several times the need for some sustainability principles that are nationally accepted, but those will change over time, and whatever those principles are, someone will have to be measuring whether we are achieving them—are we heading down the road we want to go down. So I think it's going to be a permanent fixture.

[Traduction]

trois ans, cinq ans ou sept ans. J'aimerais que tous les témoins nous disent ce qu'ils en pensent. La commission devrait-elle être permanente ou temporaire? Si elle est temporaire, quelle devrait être la durée de son mandat et à quelles conditions celui-ci se terminerait-il? Qu'en pensent les témoins?

Mme Tanner: Il faudrait que la commission existe pendant cinq ou sept ans; il lui faudra un an ou peut-être deux pour se mettre en route, elle n'accomplira pas grand-chose pendant cette période ou certainement pas autant qu'elle le souhaiterait. Il faudrait lui laisser plusieurs années pour vraiment s'atteler à la tâche.

Le genre de changement social que nous souhaitons ne se fera pas en trois ans. Je ne suis pas certaine si cinq ou sept ans suffirait car de nombreux facteurs entrent en ligne de compte dont certains sont imprévisibles.

M. DeVillers: Le changement social dont vous parlez c'est la réalisation de la durabilité dans tous les ministères; nous n'aurions pas besoin d'une commission indépendante pour atteindre cet objectif, est-ce ce que vous voulez dire?

Mme Tanner: C'est exact.

M. DeVillers: Merci.

M. Bregha: J'aimerais aussi faire quelques remarques. Je ne suis pas aussi optimiste que Susan. Compte tenu de la nature des changements que nous souhaitons, l'institution dont nous parlons existera encore dans un avenir prévisible.

Cette commission aura pour mission de faire rapport sur les progrès réalisés par les ministères et d'encourager les changements nécessaires dans les comportements, les programmes, l'administration et les institutions; à mon sens, il nous faudra des dizaines d'années pour atteindre cet objectif. Cela ne se fera pas en trois, cinq ou dix ans. Bien sûr, chaque année, j'espère qu'on fera des pas dans la bonne direction mais je crois que le rôle de soutien que jouera cette institution restera nécessaire pendant très longtemps.

M. DeVillers: Préférez-vous une commission à un commissaire, comme M^{me} Tanner?

M. Bregha: Je n'ai pas vraiment réfléchi à cet aspect de la question. Je crois fermement qu'une commission de ce genre est nécessaire. La forme que prendra cette institution, qu'il s'agisse d'un groupe de personnes ou d'une seule personne, la durée de leur mandat, tous ces aspects sont importants mais je ne les ai pas examinés.

M. Homenuck: Je crois aussi que le mandat devrait durer de cinq à sept ans compte tenu du temps que prendra démarrage. Après un certain temps, la personne choisie acquerra de l'expérience qu'elle pourra mettre à profit les années suivantes. À mon avis, cet organisme sera permanent. Je ne vois pas pourquoi il disparaîtrait un jour. À plusieurs reprises, j'ai fait allusion à la nécessité d'établir des principes de durabilité qui jouissent de l'appui de toute la population, mais ces principes évolueront au fil des ans et, quels qu'ils soient, quelqu'un devra déterminer si nous les respectons, si nous nous en tenons bien à nos orientations. Je crois donc que cette commission sera permanente.

• 1005

Mr. DeVillers: And on the commission, commissioner aspect.

M. DeVillers: Et que pensez-vous d'une commission par opposition à un commissaire?

Mr. Homenuck: Well, again, I think there are a number of models there. I indicated a commissioner with a panel of peers as support, or you can call that a commission. My key point is that the independence is absolutely critical, and also the credibility vested in one person, in an area that is currently loaded with minefields. I think it really hangs a person out to dry.

Mr. DeVillers: Right. Thank you very much.

The Chairman: Mr. Lincoln, five minutes please.

Mr. Lincoln: Am I right in detecting that the three of you see a distinction between the audit faction and the rest of the function, which is social change, bringing about change in a more profound way?

Mr. Bregha: Yes.

Mr. Homenuck: Yes.

Ms Tanner: Yes.

Mr. Lincoln: So it seems to reinforce the feeling among a lot of people who have appeared here that we could split the function into two parts. Perhaps we could address what these two components will do.

I'm interested in your view of what is known today or what is called ecological accounting or ecological economics; in other words, measurement of wealth and liabilities, taking the ecosystem as a measure of our national accounting, instead of the standard GNP, which includes pollution in our wealth. Maybe you could tell me whether we could establish ecological accounting. Do you see that as part of the mandate of the enlarged function of the Auditor General as we have it now?

Mr. Bregha: I think there is an increase in recognition of the shortfalls of the current accounting systems and the need to complement or improve them by taking explicit account of environmental factors. The United Nations has been doing considerable work in this area. Statistics Canada is now developing physical accounts in forestry and energy, I believe, to supplement the traditional national accounts.

This is work of a highly technical nature, and I'm not personally convinced that it is work that should be given to a commissioner for sustainable development. I think it should remain where it now is, within Statistics Canada. The commissioner, however, can play an important role in helping set objectives and in helping develop measurement of environmental performance. Statistics Canada is working within an accounting framework that is essentially economic-based, and that's valuable. But it is not a framework that will take into account all important environmental factors. I think the environmentally sustainable development commissioner would focus on these issues, and could focus perhaps on providing non-quantitative measurements of progress.

The work that Statistics Canada does will be by its very nature heavily quantitative, but for those areas where quantification is insufficient the sustainable development commissioner could have ment durable interviendrait, a role to play.

[Translation]

M. Homenuck: Encore une fois, plusieurs modèles s'offrent à nous. J'ai parlé d'un commissaire appuyé d'un groupe de ses pairs; vous pourriez appeler cela une commission. Ce qui me semble absolument crucial, c'est l'indépendance et la crédibilité, car le terrain du développement durable est encore miné. Un commissaire, seul, serait très vulnérable.

M. DeVillers: Très bien. Je vous remercie.

Le président: Monsieur Lincoln, vous avez cinq minutes.

M. Lincoln: Ai-je raison de croire que, tous les trois, vous faites la distinction entre la fonction de vérification et l'autre fonction qui consiste à provoquer un changement social profond?

M. Bregha: Oui.

M. Homenuck: Oui.

Mme Tanner: Oui.

M. Lincoln: Cela confirme ce que nous ont dit bon nombre de nos témoins, à savoir que nous pourrions diviser en deux parties le rôle de la commission. Nous pourrions peut-être parler plus en détail de ces deux éléments.

J'aimerais savoir ce que vous pensez de ce qu'on appelle l'éco-comptabilité ou l'économie écologique, autrement dit, l'évaluation de l'actif et du passif de notre écosystème comme mesure de comptabilité nationale à la place du PNB, qui inclut la pollution dans notre actif. Croyez-vous que nous pourrions instaurer l'éco-comptabilité? Cela devrait-il faire partie d'un mandat éventuellement élargi du vérificateur général?

M. Bregha: On reconnaît de plus en plus, je pense, que les pratiques comptables actuelles sont lacunaires et qu'il faut les compléter ou les améliorer en tenant compte des secteurs environnementaux. L'ONU a fait un travail considérable dans ce domaine. Statistique Canada est à élaborer une façon de dresser l'inventaire des forêts et de l'énergie en guise de complément aux méthodes comptables traditionnelles.

C'est un travail extrêmement technique et, personnellement, je ne suis pas convaincu qu'il devrait incomber au commissaire au développement durable. On devrait plutôt continuer de s'en remettre à Statistique Canada. Toutefois, le commissaire peut jouer un rôle important dans l'établissement des objectifs et dans l'élaboration des mesures de rendement écologique. Statistique Canada travaille dans un cadre comptable aux fondements essentiellement économiques, et c'est tout à fait valable. Cependant, ce cadre ne tient pas compte de tous les facteurs environnementaux importants. Le commissaire au développement durable pourrait mettre l'accent sur ces facteurs et fournir une évaluation non quantitative des progrès.

Le travail de Statistique Canada est par nature quantitatif et, là où la quantification serait insuffisante, le commissaire au développement durable interviendrait.

[Traduction]

• 1010

Mr. Homenuck: I'd just like to add one comment with respect to where this type of activity might occur. I think it's important. Obviously, the tools and the measures are changing and we're going to be paying more and more attention to environmental costs—I don't think there's any doubt about it—in our accounting procedures.

I do think, though, there will be a period in which there will be sort of a testing out as to whether it is best carried out solely within the Auditor General's purview or whether it's something that's done jointly with the commissioner agency and the Auditor General. I know it was Commissioner Hughes from New Zealand who appeared before you and made the point that the Auditor General equivalent in New Zealand was auditing certain programs and was focused on their being efficient financially and fiscally, so you're getting good reviews of certain programs, and yet they weren't taking fully into account the environmental implications, which had to be picked up by her agency. That's what I mean by saying there will be a testing—out kind of process to see what the most efficient way is to cover off both of those aspects.

Ms Tanner: I'd just like to link this to what Martin is doing in his task force on the sustainable budget. I think it's really important that we note that one person can't do all these things, that there are lots of things we can do now, and it links directly into the task force on greening the budget.

The Chairman: Mr. Finlay.

Mr. Finlay (Oxford): I'd like to go back to a comment Ms Tanner made when she suggested that provinces and municipalities, or provincial and municipal governments, were way ahead of the federal government at present. I wonder whether she'd comment on whether that doesn't stem largely from the fact that a lot of environmental push or encouragement has arisen in this country, and probably other countries, from the local level rather than from the top, although we seem to have, with the Brundtland report and so on, a global understanding or perspective. We act locally and we get hung up in between.

I could briefly sketch something that happened in my locality. A developer bought some land and started to drain a pond that the environmental lobby of hunters and anglers and grass roots knew was a class-two wetland; he had asked city council whether this land was safe and city council had said yes, don't worry about it. Then one morning we wake up to find the pond drained and the developer dumping fill. So we simply picketed the site. It was the Ministry of Natural Resources and somebody from Fisheries Canada who eventually convinced the developer, or the city or whoever, that there were laws that were being broken and that sanctions would be applied. The local police and the local planning and building department said this gentleman was quite within his rights.

That doesn't sound to me as if somehow the provinces and municipalities are necessarily way ahead.

M. Homenuck: J'aimerais ajouter une chose sur l'organisme qui s'occuperait de cette activité. C'est une fonction importante. Les outils et les méthodes de mesure ne cessent de changer et il ne fait aucun doute que de plus en plus, nous devrons tenir compte des coûts de la pollution et de la protection de l'environnement dans nos pratiques comptables.

Toutefois, je crois qu'il y aura d'abord une période d'essai avant que l'on puisse déterminer si cette fonction devrait incomber uniquement au vérificateur général ou au vérificateur général et au commissaire. M^{me} Hughes, la commissaire à l'environnement de la Nouvelle-Zélande, a comparu devant votre Comité et vous a dit que le vérificateur général de la Nouvelle-Zélande vérifie le rendement financier de certains programmes, mais ne tient pas pleinement compte des facteurs environnementaux, de sorte qu'elle a dû assumer une part de cette responsabilité. Voilà pourquoi je dis qu'il y aura probablement une période de tâtonnement à l'issue de laquelle on pourra déterminer quelle est la meilleure façon d'évaluer les deux aspects.

Mme Tanner: Il serait bon de mentionner ici les efforts de M. Martin et de son groupe de travail sur un budget durable. Il importe que nous comprenions qu'une seule personne ne peut s'acquitter de toutes ces tâches, mais que nous pouvons déjà faire beaucoup comme le prouve le groupe de travail sur l'écologisation du budget.

Le président: Monsieur Finlay.

M. Finlay (Oxford): J'aimerais revenir à ce qu'a dit M^{me} Tanner sur l'avance qu'auraient les provinces et les municipalités par rapport au gouvernement fédéral. Cela ne tient—il pas au fait que, au Canada, et probablement à l'étranger, le mouvernent écologique a pris naissance au niveau local, bien qu'il existe une perspective globale comme le démontre le rapport Brundtland. On est très actif aux niveaux local et international, mais il semble y avoir un vide entre les deux.

Permettez-moi de vous décrire brièvement un événement qui s'est produit dans ma localité. Un promoteur a acheté un terrain sur lequel il y avait une mare qu'il a commencé à vider. Un groupe local d'écologistes, de pêcheurs et de chasseurs savait qu'il s'agissait en fait d'un marécage de catégorie 2. Le promoteur avait obtenu du Conseil municipal l'autorisation de vider cette mare et c'est ce qu'il a fait. Un matin, nous avons découvert qu'il s'en servait comme site d'enfouissement. Nous avons alors manifesté devant le site. Au bout du compte, un fonctionnaire du ministère des Ressources naturelles ou de Pêches et Océans Canada a persuadé le promoteur et le Conseil municipal qu'ils avaient enfreint la loi et que des amendes seraient imposées. Pourtant, la police et le service d'urbanisme de la localité avaient bien dit au promoteur qu'il avait le droit de faire ce qu'il avait fait.

Les provinces et les municipalités ne me semblent donc pas avoir beaucoup d'avance.

• 1015

[Text]

Ms Tanner: I'll have to answer by saying I think everything is relative. I think the reason there's more thinking happening at those so-called lower levels is because the consequences are so obvious, so the issue is getting more discussion. Also, you know all the other people. You know the other parties and you get a chance to talk to them. In some of the big cities that's not so true any more.

Really, it's a manageable level; it's a human scale. So there is this kind of foment and discussion that is going on. In fact, most of the 1,500 environmental groups in the country are local environmental groups dealing with local issues for exactly that reason. And it means something to everybody. Then, as they start to work on this one issue, the links to all the other issues become obvious. So you're getting quite a few round tables and various kinds of collaborations across the country at those local levels on local issues.

Mr. Finlay: I agree with what you've said. Therefore our commission or commissioner can work at any level, I guess, depending on how the legislation or the mandate is set out. But I wouldn't want that commissioner to be burdened with the whole

responsibility. I see him or her in an encouragement role, in a leadership role, in a suggestion role, rather than as a policeman.

Ms Tanner: I agree.

Mr. Taylor (The Battlefords—Meadow Lake): I thank the witnesses for their excellent presentations today. I'm very happy with the way the process, the discussion, the development of this matter before us is taking place.

I have two questions. In the interests of time, I'll put both of them.

I like the discussion about the need for the audit function, the need for the promotion of environmental sustainability. But there's also the other function of investigation, consumer or public complaints, ombudsman's role. Bill Andrews, from the West Coast Environmental Law Association, the other day raised the issue of the role of the ombudsman. I'd like the witnesses' comments on just this role of investigation of public complaints.

My second question deals a little bit with the constitutional nature of our country, the fact that the provinces have so much of a role to play in environmental issues. So many of our issues, our problems, with the environment are project and province related, whether it's forests in B.C., oilfield development in Alberta, uranium mining in Saskatchewan, nuclear energy in Ontario, hydroelectric power generation in Quebec, or bridgebuilding in Atlantic Canada. The provinces are involved as economic—development promoters in a lot of projects that are environmentally sensitive.

How do we deal with the audit function, the promotability function, or the investigative function at the federal level with this constitutional dilemma we have of the provinces having so much control over what happens to the environment?

[Translation]

Mme Tanner: Tout est relatif. On semble être plus actif au niveau local parce que c'est à ce niveau que les conséquences sont les plus évidentes et qu'on discute le plus des problèmes. En outre, souvent on connaît les personnes en cause et on a l'occasion de leur parler. Dans les grandes villes, ce n'est plus vraiment le cas.

Au niveau local, on peut encore avoir des contacts personnels. C'est plus facile de susciter la discussion. En fait, la plupart des 1500 groupes d'écologistes du pays sont des groupes locaux qui traitent d'enjeux locaux précisément pour cette raison. Ce sont des enjeux qui ont une signification pour tous. Au fil de leurs travaux, ces groupes prennent conscience des liens qui existent entre les différents problèmes, ce qui donne lieu à des tables rondes et à d'autres efforts de collaboration un peu partout au pays, au niveau local, sur des enjeux locaux.

M. Finlay: Je suis tout à fait d'accord avec vous. Ainsi, la commission ou le commissaire pourrait remplir ces fonctions à tous les niveaux, je suppose, selon les dispositions de la loi ou la formulation précise de son mandat. Par contre, je ne voudrais pas que le commissaire se voie confier l'entière responsabilité de cette question. À mon avis, le titulaire de ce poste devrait plutôt agir à titre d'agent de motivation ou de chef de file plutôt que de contrôleur.

Mme Tanner: Je suis tout à fait d'accord.

M. Taylor (The Battlefords—Meadow Lake): Je voudrais remercier les témoins de leur excellent exposé. Je suis d'ailleurs très satisfait du processus que nous avons suivi dans ce comité, de la discussion qui en a découlé et de l'évolution du dossier en général.

J'ai deux questions à vous poser. Pour gagner du temps, je vais vous les poser tout de suite.

Je suis d'accord avec tout ce qui a été dit au sujet de la nécessité d'un organe pouvant remplir cette fonction de vérification et de promotion de la durabilité environnementale. Mais il y a aussi la fonction enquête, c'est-à-dire le rôle de protecteur du citoyen qui instruit les plaintes des consommateurs. L'autre jour, Bill Andrews, de l'Association canadienne du droit de l'environnement, a soulevé la question du rôle de l'ombudsman. Et j'approuve tout à fait les observations des témoins en ce qui concerne l'éventuelle instruction des plaintes du public par un commissaire ou vérificateur.

Ma deuxième question concerne l'aspect constitutionnel de notre situation au Canada, et le fait que les provinces ont une aussi grande responsabilité dans le domaine de l'environnement. Très souvent, les difficultés environnementales que nous connaissons sont directement reliées à des projets particuliers ou à des initiatives provinciales, qu'on parle des forêts en Colombie-Britannique, des gisements pétrolifères en Alberta, de l'exploitation des gîtes d'uranium en Saskatchewan, de l'énergie nucléaire en Ontario, des centrales hydroélectriques au Québec ou de la construction de ponts dans la région de l'Atlantique. Il arrive souvent que les provinces jouent le rôle de promoteur du développement économique dans le cadre de projets ayant une incidence sur l'environnement.

Comment pouvons—nous donc en arriver à assumer cette fonction de vérification, de promotion ou d'instruction des plaintes au niveau fédéral, étant donné l'envergure des compétences provinciales, dans le domaine de l'environnement lesquelles sont prévues dans la Constitution?

Mr. Homenuck: I'll make just one comment about the investigation, ombudsman, role. I would hate to see the environmental commissioner be dominated by that activity. Clearly, that would be a place where people would go with their concerns and their complaints, but I would see it hopefully being say a clearing—house function where the commissioner could direct individuals to government departments that might carry out investigations that are specifically focused on whatever the problem happens to be, whether it be a federal or provincial government agency. The kind of investigations carried out by the commissioner would be those of a broad national scope only.

Mr. Bregha: I agree with what Peter just said about the ombudsman role. I also would like to point out that sections 108 to 110 of the Canadian Environmental Protection Act already allow any two citizens to ask the Minister of the Environment to investigate a pollution offence under the act. Only two such requests have been made that fell under the act since it was proclaimed.

It's a power that exists. Perhaps it should be publicized further. It's not one that has been applied greatly.

• 1020

The second question you ask, about the constitutional division of powers, is obviously one that dominates environmental discussion. It will continue to. I believe there is an increasing recognition that environmental matters cannot be segregated between federal and provincial domains of jurisdiction. They need to be dealt with as a result of a national effort. That is the underlying principle for the creation and existence of the Canadian Council of Ministers of the Environment, who are trying collaboratively to establish national standards as opposed to provincial or federal ones.

The institutions we are talking about here would operate primarily with the federal domain. That would certainly be true of the audit function, which would be entirely federal.

The commissioner could play a larger role than a purely federal one. The commissioner could play a national role. Whether it is a single individual or a group, it obviously would have to look at the current division of responsibilities and take provincial concerns into account. I don't think it would be acceptable for the commissioner to comment on what a particular province, perhaps, is doing or ought to do. But a commissioner could say what we should do nationally. Many issues go beyond provincial boundaries, whether we are talking about biodiversity or climate change or others. These are national or international concerns, and it would be proper for a commissioner to talk about what Canadians, as a whole, should do about those matters.

[Traduction]

M. Homenuck: J'aurais juste un commentaire à faire au sujet du rôle d'enquêteur ou de protecteur du citoyen. Je ne voudrais pas que l'on confie essentiellement cette fonction d'ombudsman au commissaire à l'environnement. Il va sans dire que les gens doivent pouvoir s'adresser à lui lorsqu'ils ont des préoccupations et des plaintes, mais à mon avis, le bureau du commissaire doit surtout être une sorte de plaque tournante pour aiguiller les Canadiens vers d'autres ministères fédéraux pouvant mener une enquête sur le problème en question, quel qu'il soit, et qu'il s'agisse d'un organisme fédéral ou provincial. Le commissaire se chargerait uniquement d'enquêtes d'envergure nationale.

M. Bregha: J'abonde dans le même sens que Peter en ce qui concerne ce rôle d'ombudsman. Je me permets aussi de vous rappeler que les articles 108 à 110 de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement permettent déjà que deux citoyens demandent au ministre de l'Environnement d'enquêter sur un problème de pollution constituant une infraction aux termes de la loi. Depuis que cette demière a reçu la sanction royale, seulement deux demandes ont été présentées qui respectaient les conditions précisées dans la loi.

Cette possibilité existe donc déjà, et il conviendrait peut—être de mieux renseigner le public à ce sujet. Il est certain que ce pouvoir n'a pas été exercé très souvent jusqu'à présent.

La deuxième question que vous avez posée, au sujet de la séparation des pouvoirs, en est une qui domine et va continuer à dominer toute la discussion au sujet de l'environnement. On semble reconnaître de plus en plus qu'il n'est pas possible d'établir un partage net des pouvoirs fédéraux et provinciaux dans les questions environnementales. Celles-ci doivent absolument faire l'objet d'une concertation nationale. C'est ce principe même qui sous-tend l'existence du Conseil canadien des ministres de l'Environnement, qui collaborent à l'élaboration de normes nationales, par opposition à des normes provinciales ou fédérales.

Les organismes dont il est question ici seraient actifs au niveau fédéral surtout. En tout cas, la fonction de vérification s'exercerait surtout au niveau fédéral.

Quant au commissaire, son rôle engloberait des fonctions nationales, et non exclusivement fédérales. Qu'il s'agisse d'une personne ou d'un groupe, il faudrait qu'on puisse examiner le partage actuel des pouvoirs et tenir compte des préoccupations provinciales. À mon avis, il ne serait pas normal que le commissaire soit appelé à porter un jugement sur les activités, actuelles ou futures, d'une province en particulier. Par contre, un commissaire à l'environnement pourrait très bien se prononcer sur des initiatives nationales. Il existe de nombreuses questions qui dépassent les limites provinciales, qu'on parle de la biodiversité, du changement climatique ou d'autres dossiers. Comme il s'agit de dossiers nationaux ou internationaux, il serait tout à fait normal que le commissaire se prononce sur les éventuelles initiatives pouvant être prises par l'ensemble de la population canadienne.

Ms Tanner: I would like to say that in Canada we work locally, but we also work internationally. We have left out the federal level. We have so many problems on the federal-provincial level. We are leaders internationally, and we really have to look at this area in terms of the topic we were talking about before, institutional change. We are going to have to have some institutional change, but that is a much longer process than having a commissioner for sustainable development.

Secondly, if we want investigations to happen, whether they be with a tribunal, an ombudsman, or a court, then we have to have some intervener funding for the people who are likely to bring those cases. We have the Court Challenges Program in Canada now. I don't know whether it could be extended to environmental matters. But you are not going to have complaints, as François has indicated; the average middle—class person doesn't have the money to do that.

M. Sauvageau: J'aurais trois petites questions qui s'adressent toujours à chacun.

Pourriez-vous me dire, dans votre proposition de poste, que ça soit vérificateur ou commissaire, quel serait l'aspect pro-action et l'aspect réaction, l'aspect prévention à l'environnement et l'aspect réaction face à des problèmes que l'on vit déjà?

Maintenant, sans vouloir de coût au centime près, pouvez-vous évaluer très globalement les coûts de chacune de vos propositions, que ça soit vérificateur général adjoint, commissaire ou commission, ou ombudsman? Il est certain que c'est relatif à l'importance des pouvoirs.

Et maintenant, pourrions—nous penser d'abord à faire le ménage dans notre cour, c'est—à—dire au niveau des principaux points que j'ai mentionnés tantôt et considérer par la suite une possible association des différents organismes internationaux se consacrant à la protection de l'environnement? Étant donné que l'environnement ne concerne pas seulement le municipal ou seulement le provincial, ou encore seulement le fédéral, pourrions—nous penser à une organisation internationale au niveau de la protection de l'environnement, une association se consacrant davantage à cet aspect—là, après avoir réglé nos problèmes chez nous, bien entendu?

M. Bregha: Très bien, je me permets de commencer.

Pour votre première question concernant l'aspect pro-actif et réactif, un vérificateur, par définition, réagit. Son mandat serait strictement réactif. Le commissaire, par contre, j'espère, aura un mandat qui serait surtout pro-actif, pas exclusivement, parce que je crois qu'un commissaire devrait être opportuniste, s'il veut avoir un effet sur les politiques gouvernementales.

Mais c'est une des distinctions que je vois entre le rôle de vérificateur et de celui de commissaire.

[Translation]

Mme Tanner: Je crois qu'il est important de dire qu'au Canada, nous travaillons non seulement au niveau local, mais au niveau international. Nous avons d'ailleurs négligé le palier fédéral, alors que nous faisons face à tellement de difficultés au niveau fédéral-provincial. Nous sommes des chefs de file sur la scène internationale, et il nous faut absolument examiner cette question à la lumière de notre situation constitutionnelle avant d'opérer des changements au niveau institutionnel. Il va sans dire que certains changements vont devoir se faire, mais ils sont longs à venir, alors qu'un commissaire au développement durable pourrait agir assez rapidement dans certains domaines.

Deuxièmement, si nous souhaitons pouvoir faire des enquêtes, qu'elles soient menées par un tribunal, un ombudsman ou un autre organe, il faut absolument prévoir une aide financière pour les divers intervenants qui vont vouloir porter plainte. Il existe actuellement un programme de contestation judiciaire, mais je ne sais pas s'il pourrait être élargi pour englober les questions environnementales. Mais comme François vous l'a expliqué tout à l'heure, il est peu probable que le Canadien moyen porte plainte, car les frais judiciaires sont substantiels et il n'a pas les moyens de les assumer.

Mr. Sauvageau: I have three brief questions which all of you are welcome to answer.

In terms of the position you are proposing, be it an auditor or a commissioner, are we talking about a pro-active, as opposed to a reactive, role and a focus on environmental prevention, rather than responses to problems we are currently facing?

Now, although I do not expect you to give me a detailed answer, I would like to get an overall idea of the cost of each of your proposals, either assistant Auditor General, commissioner, commission or ombudsman. Of course, this is directly related to the scope of the powers attached to such a position.

Also, do you think we should be thinking about cleaning up our own backyard, in other words acting on some of the main points I raised earlier and even considering an association of some sort with various international organizations involved in environmental protection? Because the environment is not only a concern for municipal, provincial or even federal governments, do you not think we should be considering becoming involved in an international organization or association responsible for environmental protection—after we've dealt with our own problems back home, of course?

Mr. Bregha: Thank you. I think I will try to tackle those issues.

To answer your first question regarding a pro-active as opposed to a reactive role, by definition, an auditor's role is to react. Therefore, his role would be a purely reactive one. I would hope, however, that a commissioner would be called upon to play mainly, though not exclusively a pro-active role, because I believe a commissioner has to seize every opportunity to act, if he really wants to influence government policy.

That is one of the distinctions I see between the role of auditor and that of commissioner.

[Traduction]

• 1025

Votre deuxième question sur le budget est une question à laquelle je n'ai pas réfléchi en détail. Je note cependant l'engagement du gouvernement de financer un vérificateur auprès de l'environnement, sur les mêmes fonds que ceux du vérificateur général actuel, ce qui n'impliquerait donc aucune augmentation des dépenses.

Si on ne faisait qu'ajouter une vocation environnementale au poste actuel de vérificateur général, ça serait une façon, encore, de contrôler les coûts.

Pour le commissaire, j'ai recommandé que l'on accorde à ce commissaire les ressources existantes au ministère de l'Environnement, celles pour le groupe actuel chargé de faire un rapport sur le bilan environnemental canadien. C'est une équipe, je crois, d'une vingtaine ou trentaine de professionnels, qui pourraient donc doter le commissaire de ressources intellectuelles et analytiques immédiates. Cela entraînerait sans doute certains coûts de déménagement, etc., mais ça devrait être des coûts minimes.

Je crois que nous pouvons donc créer ces deux nouvelles fonctions avec un budget très réduit. Je ne saurais le chiffrer, mais on parle peut-être de centaines de milliers de dollars, plutôt que de millions.

Vous aviez une troisième question. Il y a déjà une commission internationale sur le développement durable qui a été établie à la suite de la conférence de Rio et je crois que tout commissaire canadien au développement viable voudrait assurer un contact avec cette commission internationale, parce que cette commission est chargée d'étudier les rapports nationaux qui sont déposés chaque année sur le respect des engagements qu'ont pris les gouvernements à Rio.

C'est une fonction qui, au Canada, actuellement, est prise en charge par le ministère des Affaires étrangères, mais qui pourrait à l'avenir être confiée au commissaire au développement viable.

Le président: Merci, monsieur Sauvageau.

Mr. Gouk, you have five minutes.

Mr. Gouk: With regard to federal environmental assessment reviews, in each of the images you see the department evolving into you mentioned autonomy. Under those circumstances, if you had it set up your way would the department have autonomous control to both conduct and decide the outcome of an environmental assessment review? Likewise, would the department have the sole jurisdiction to set standards, regulations and subsequent penalties?

Mr. Bregha: No to both questions.

Mr. Homenuck: I would see the environmental assessments being carried out the way they are now by what will be the Environmental Assessment Agency.

Ms Tanner: I agree. I have nothing to add.

Your second question about costs is one I really haven't thought much about. I note, however, that the government has undertaken to fund costs associated with an Environmental Auditor from the current Auditor General's budget, which would mean no increase in expenditures.

If we were to simply add an environmental component to the current position of Auditor General, that would be one way of controlling costs.

As for the position of commissioner, I have recommended that the resources currently used by a group within the Department of the Environment responsible for preparing a report on the status of Canada's environment, be transferred to the position of commissioner. I believe there is currently a team of some 20 or 30 professionals in place in the Department that could be transferred to the commissioner in the short term in order to act as his intellectual and analytical resource base. I imagine some cost would be involved in moving people around, but I expect the cost would be minimal.

Consequently, I think we can institute these two new functions with very limited funding. While I cannot give you an exact figure, I would imagine we're talking about several hundreds of thousands of dollars, rather than millions of dollars.

You also had a third question. In answer to that question, I would point out that there is already an international commission on sustainable development, the latter having been established following the Rio conference, and I imagine that any Canadian commissioner of sustainable development would want to maintain close contact with the international commission, given that it is responsible for examining the reports tabled annually by national governments outlining steps taken to meet commitments made in Rio.

I believe that function is currently a responsibility of the Department of Foreign Affairs, but it could eventually be entrusted to the commissioner of sustainable development.

The Chairman: Thank you, Mr. Sauvageau.

Monsieur Gouk, vous avez cinq minutes.

M. Gouk: En ce qui concerne l'examen des évaluations environnementales par le gouvernement fédéral, pour vous, l'évolution future du ministère suppose nécessairement une autonomie accrue. Donc, si vous aviez la possibilité de réorganiser le ministère selon vos critères, celui-ci aurait-il le pouvoir non seulement d'effectuer des évaluations environnementales, mais aussi de prendre la décision finale à la suite du processus d'examen de ces évaluations? De même, le ministère aurait-il le pouvoir exclusif d'élaborer des normes et des règlements et de fixer les pénalités?

M. Bregha: La réponse serait non aux deux questions.

M. Homenuck: À mon avis, les évaluations environnementales seraient effectuées de la même manière qu'elles le sont actuellement par la nouvelle Commission de l'évaluation environnementale.

Mme Tanner: Je suis tout à fait d'accord. Je n'ai rien à ajouter.

Mr. Gouk: Okay, that's it.

Le président: Merci. Madame Kraft Sloan, s'il vous plaît.

Mrs. Kraft Sloan: I have two quick questions.

We've been talking about the technical aspects of ecological or green auditing and the fact that they could be positioned within the Auditor General. I think there was some comment on the kind of work Statistics Canada is doing now with accounting, that it's economically based. My concern is how the technical aspects and values interact. Are there values that actually frame and shape the kind of technical work that's being done and how do we avoid that problem? Secondly, what would you call the commission or commissioner? How would you name it?

Mr. Bregha: You're asking difficult questions. Yes, accounting, although it is on the face of it a dry profession, does involve value judgments. If we look at natural resource accounting and environmental accounting, there will have to be some value judgments made. I do not know now how Statistics Canada is making those value judgments. I know their work is ongoing. I do not believe it is completed. A commissioner for sustainable development would have to make those judgments.

• 1030

One of the uses of such a commissioner is that these value judgments could be made explicit. We make value judgments all the time, but one of the difficulties we have in society today is that they're very often implicit. When we talk about sustainable development we're looking at negotiating different values—economic, environmental, social—which should be negotiated through a political process where trade-offs are made explicit. The commissioner could help facilitate that process by providing some of the information required for these trade-offs. I think these trade-offs themselves have to be made politically. I don't think it would be proper for an appointed individual to make them.

As far as the name for the commission, I would like to see the words "environment" and "sustainable development" in it. As a society we should move towards sustainable development, yet we should recognize that this is just one step and that we do not have the tools or the social consensus today to try to arbitrate among economic, social and environmental variables. I would propose "environmentally sustainable development".

Mr. Homenuck: I agree.

Ms Tanner: I agree that it should be done as a political process. The problem we have is that the political process happens only every four or five years and in between we need to do something. In fact, that's basically why NGOs exist. We're raising these issues in an everyday manner.

[Translation]

M. Gouk: Très bien. C'est tout.

The Chairman: Thank you. Mme Kraft Sloan, please.

Mme Kraft Sloan: J'ai deux très brèves questions.

Nous avons beaucoup parlé aujourd'hui des aspects techniques de la vérification écologique ou de l'éco-vérification et du fait qu'elle pourrait éventuellement relever du vérificateur général. Je pense qu'on a même parlé du fait que le travail actuel de Statistique Canada est fonction de critères économiques. Ce qui me préoccupe, c'est l'interaction entre les aspects techniques et les principes ou valeurs qui les sous-tendent. Y a-t-il des principes qui orientent le travail d'ordre technique et que pouvons-nous faire pour éviter ce problème? Deuxièmement, quel nom donneriez-vous à cette commission ou au poste de commissaire?

M. Bregha: Vous me posez des questions difficiles. Il est vrai qu'à prime abord, la profession de comptable semble assez aride, bien qu'elle exige de celui qui l'exerce qu'il porte des jugements sur diverses questions. Donc, la comptabilité environnementale exigera nécessairement qu'on fasse des jugements de valeur. J'ignore quelle est la méthode appliquée par Statistique Canada pour porter ces jugements. Je crois savoir que ce travail continue et que le projet en question n'est pas encore terminé. Un commissaire au développement durable serait nécessairement appelé à porter un jugement sur diverses questions.

L'un des avantages d'un commissaire de ce type, c'est qu'on peut à ce moment-là expliciter les raisons de ces jugements. Dans notre société, nous sommes tous constamment appelés à porter des jugements de valeur, mais malheureusement, il s'agit

souvent de jugements implicites. En ce qui conceme le développement durable, cependant, il s'agit de négocier des valeurs différentes—économiques, environnementales et sociales—valeurs, qui doivent être négociées dans le cadre d'un processus politique où les compromis acceptés de part et d'autre sont bien clairs. Le commissaire pourrait justement faciliter cette démarche en mettant à notre disposition l'information qui va permettre de faire de tels compromis. À mon avis, le choix des compromis relève de l'échelon politique. Il ne convient pas qu'une

personne nommée à un poste de ce type prenne de telles décisions.

En ce qui concerne le nom de cette éventuelle commission, j'aimerais bien que son titre officiel englobe les mots «environnement» et «développement durable». En tant que société, nous devons mettre de plus en plus l'accent sur le développement durable, mais en même temps, nous devons reconnaître que ce n'est que la première étape et que nous n'avons actuellement ni les outils ni le consensus social nécessaire pour décider de la priorité de divers aspects économiques, sociaux et écologiques. Je propose donc qu'on ait une commission «du développement écologique durable».

M. Homenuck: Je suis tout à fait d'accord.

Mme Tanner: Je suis d'accord pour dire que ces décisions sont d'ordre politique. Le problème, c'est que ce processus politique dont vous parlez ne survient qu'une fois tous les quatre ou cinq ans, et qu'il faut tout de même agir entre temps. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous avons des ONG. C'est nous qui assurons le suivi quotidien de ces dossiers.

I think it's very important that there be participation in all these processes all the way along. People demand participation only when there is a value change or when something is going on that they don't think is quite right. That's when the public wants to participate. They don't want to participate in stringing telephone wires across the country. They want to participate in the important changes happening now in our society. We have to figure out ways for that participation to happen.

I think it's very important to look at the non-governmental community when we're looking at this topic. You will encounter issues as a committee, I'm sure, about how to strengthen civil society in Canada. In light of the economic problems correctly identified by the Reform Party here today, the non-governmental community is losing a lot of its momentum. It is very important in this progress that you have identified, because that point of view has to be there all the time. It has to be there in the finance minister's task force. It has to be there in studies of new green accounting. It has to be there in setting the enforcement. It has to be there at every level of what we're doing, because we're in a process of social change.

Mr. Lincoln: My question is for Mrs. Tanner. You've identified two big issues: first of all, the contradiction between departments within the same government, one promoting fossil fuel use, for example, and the other promoting reduction of climate change emissions, and the four—year cycle of planning where one government comes in and does certain things and the other one replaces them and does completely different things.

Do you see a major role for the commission—maybe not immediately, but in time, as an objective—in analysis of policies and programs for the long term to prevent, for example, the fishery disaster, the oncoming forestry disaster, and therefore in long-term planning so that it becomes almost the independent agency of government that binds future governments in certain directions along here? Do you see a big role for the commission in that?

• 1035

Ms Tanner: Well, I think it's very important that we look at the contradictions in the government policy and that we have an ongoing mechanism to do that, and that's one of the reasons I was thinking the environmental auditor's role could be expanded to include that, once the policies were established as official policies.

If we have departments that have sustainability plans and they come together in a national sustainability plan, you can look at the contradictions within them. I think that is an ongoing function and if we cannot place it with the

[Traduction]

À mon avis, il est très important qu'on participe à toutes ces démarches. En général, la population ne demande à participer que lorsqu'on modifie des principes de base ou lorsque l'action envisagée ne lui semble pas appropriée. C'est à ce moment—là que le public demande à avoir voix au chapitre. Les Canadiens n'ont pas envie d'être consultés au sujet de l'installation de fils téléphoniques d'un bout à l'autre du pays. Par contre, ils veulent avoir leur mot à dire au sujet des changements importants qui surviennent au sein de leur société. Il faut donc trouver divers mécanismes qui leur permettent de participer.

Je pense qu'il importe de tenir compte de la contribution des organisations non gouvernementales dans ce contexte. Je suis convaincu que le comité aura à aborder diverses questions concernant le renforcement de la société civile au Canada. En raison de problèmes économiques soulevés à juste titre par les représentants du Parti réformiste, les ONG ont perdu énormément d'élan. Et pour continuer d'accomplir des progrès, il faut absolument que l'optique des ONG soit prise en considération, il faut que le groupe de travail du ministre des Finances en tienne compte. Il faut que les études de cette nouvelle comptabilité écologique en tiennent compte également. Il en va de même pour l'application des normes. Il faut que cette optique influence les activités à tous les niveaux, car des changements profonds s'opèrent en ce moment au sein de notre société.

M. Lincoln: Ma question s'adresse à M^{me} Tanner. Vous avez parlé de deux questions importantes: d'abord, la contradiction entre les actions de deux ministères qui font partie d'un même gouvernement, puisque l'un d'entre eux encourage l'utilisation des combustibles fossiles, par exemple, alors que l'autre encourage la réduction des émissions entraînant des changements climatiques, et deuxièmement, notre cycle de planification quadriennal, en vertu duquel un gouvernement arrive et applique certaines politiques pendant quatre ans avant d'être remplacé par un autre gouvernement qui fait des choses tout à fait différentes.

Pensez-vous que la commission pourrait avoir un rôle important à jouer—peut-être pas dans l'immédiat, mais par la suite, dans le contexte de ces objectifs futurs, dans l'analyse des politiques et des programmes à long terme, en vue de prévenir diverses catastrophes—comme celle qu'on vit actuellement dans le secteur de la pêche et celle qui risque de toucher le secteur des forêts—et aussi dans la planification à long terme, de sorte qu'elle devienne un organisme tout à fait indépendant qui oblige les gouvernements futurs à prendre une certaine orientation dans ce domaine? Pensez-vous que la commission pourrait jouer un tel rôle?

Mme Tanner: Je crois qu'il est très important que nous examinions les contradictions contenues dans la politique gouvernementale et que nous disposions d'un mécanisme pour le faire; c'est une des raisons pour lesquelles je pense que le rôle d'un vérificateur général de l'environnement pourrait être élargi pour faire ce travail, dès que les politiques deviennent officielles.

Si les ministères ont des politiques de développement durable qui s'insèrent dans un plan national de développement durable, on peut en relever les contradictions. Je crois que cela représente un travail continu et si le vérificateur de

on the commission and say I think it has to continue to be there because there has to be somebody that does that kind of analysis. That is part of the institutional problem, that we have to have that overview and that integration, and cabinet, looking at issues one at a time, has difficulty doing that. So yes, I think there is a very important role in that analysis.

Another problem we have is we don't really know how to do that very well yet, so the commissioner would be in a position to have to develop mechanisms to do that. I would hope, and I guess it is optimistic, that function could go back into the mainstream structures we have now. There was a time Treasury Board did some of that kind of function. Is there some way of bringing that back? Can it be included in the finance minister's review?

I am not sure exactly how we place it in the government, but there is no doubt there has to be some place in the government where that ce travail, mais il n'y a aucun doute qu'il doit être fait. happens.

Le président: Monsieur Chrétien, s'il vous plaît.

M. Chrétien: Merci, monsieur le président.

Je voudrais ici avoir votre opinion sur les responsabilités des différents ministères. M. Finlay parlait tout à l'heure d'un étang, dans sa municipalité qu'un promoteur a asséché pour le remplir de déchets dangereux. Dans ma circonscription, il y a deux semaines environ, suite à un appel téléphonique, on portait plainte -étant donné que j'étais le responsable de l'Opposition pour l'environnement—au sujet d'un troupeau de vaches qui avait circulé le long d'une rivière durant tout l'hiver, et qui avait complètement souillé les bords de la rivière, de sorte que, le dégel ayant commencé, la rivière allait être polluée. J'ai répondu que ce problème devait être soumis à la juridiction provinciale ou municipale. J'ai dit qu'au niveau fédéral, il n'y avait rien pour un troupeau de vaches, mais qu'on pouvait toujours vérifier cela auprès du ministère de l'Environnement du Québec.

Pas plus tard qu'hier, la Chambre des communes a voté une loi, la Loi C-18, abrogeant pour une période de deux ans, si ma mémoire est bonne, une loi qui avait été adoptée il y a déjà plusieurs années, qui disait que tous les dix ans, on devait reformuler la carte électorale pour équilibrer les comtés. Cela m'arnène donc à dire que, si chaque ministère était responsable de ses actes, est-ce qu'on ne pourrait pas, par quelques décisions prises en Chambre, passer une loi qui permettrait pendant quelques temps à tel ou tel ministère, de déroger à la durable? Est-ce qu'on peut croire à l'imputabilité de chacun des ministères ou des organismes gouvernementaux, et que cela tienne?

M. Bregha: Justement, c'est dans ce sens que vont nos propositions aujourd'hui. Le problème d'imputabilité, je crois,

[Translation]

environmental auditor, then I would have to alter my position l'environnement ne pouvait pas le faire, je changerais ma position à l'égard de la commission. Celle-ci devrait donc être créée parce que quelqu'un doit effectuer ce genre d'analyses. Une partie du problème institutionnel est dû au fait que quelqu'un doit garder une vue d'ensemble et surveiller l'intégration des politiques, mais le Cabinet, qui examine une question à la fois, a de la difficulté à travailler en ce sens. Donc, oui, je crois que ce genre d'analyses est fort important.

> Un autre problème découle du fait que nous ne savons pas comment réaliser cela; par conséquent, le commissaire devrait mettre au point des mécanismes pour ce faire. J'espère, et je suis peut-être optimiste, que cette fonction pourrait être assumée par les organisations existantes. À une certaine époque, le Conseil du Trésor jouait ce rôle. Est-il possible de le lui confier à nouveau? Pourrait-il être inclus dans l'examen que fait le ministre des Finances?

Je ne sais pas au juste qui, au sein du gouvernement, pourrait faire

The Chairman: Mr. Chrétien, please.

Mr. Chrétien: Thank you, Mr. Chairman.

I want to know what you think of departmental responsibility. A few moments ago, Mr. Finlay spoke of a pond, which a promoter in his municipality drained and filled with toxic waste. About two weeks ago, in my riding, I got a phone call-since I'm the Opposition critic on the environmentcomplaining about a herd of cows which had spent the winter near a river, and which had completely soiled the river banks; therefore, as the snow would melt, the river would set polluted. My answer was that the problem should be turned over to the competent municipal or provincial authorities. I said that the federal government couldn't do anything about a herd of cows, but that the matter could be turned over to Québec's Department of the Environment.

No later than yesterday, the House of Commons passed a bill, Bill C-18, which, I think repealed for two years a bill which had been passed several years ago, and which stipulated that every ten years, Canada's electoral map must be redrawn to even out ridings. This leads me to say that if every department took responsibility for its own actions, would it not be possible, if the House agreed, to pass a law allowing a department to depart for a short time from a policy which to my mind is essential, namely sustainable development? Is it possible to believe politique qui me semble promordiale, celle du développement that every department and government organization is responsible for its actions and does the right thing?

Mr. Bregha: That's exactly what I was saying today. I think the accountability problem is mainly due to the fact that découle largement du cloisonnement actuel des responsabilités, responsibility is divided up within all governments, including the tant au sein de tous les gouvernements, comme le federal government, and within the framework of federal-

gouvernement fédéral, qu'au sein des relations fédérales-provin- provincial relations. Here is a not too far-fetched example. The first ciales. Alors, pour ne pas trop caricaturer la chose, le ministre de l'Énergie s'occupe essentiellement d'augmenter les approvisionnements en énergie, et c'est son premier mandat. Si, ce faisant, cela entraîne des conséquences environnementales, il n'en est pas responsable, cette responsabilité est celle de son collègue, le ministre de l'Environnement.

C'est une situation qui ne peut plus durer. Et si on examine les mandats des ministres actuels, rarement trouverons-nous une quant aux aux responsabilités environnementales du ministre. On ne peut pas le blâmer s'il n'est pas responsable des conséquences environnementales de ses actions. Légalement, la plupart du temps, il n'a pas ce mandat. Alors, je crois qu'à la longue il va falloir amender les mandats des ministres pour que ces derniers soient légalement responsables des conséquences environnementales de leurs actions.

• 1040

Mais, en fin de compte, ce qu'il faut c'est aussi un changement de valeurs, une prise de conscience pour se rendre compte que tous nos gestes ont des répercussions environnementales et que nous devons en tenir compte. Je crois que nous avons déjà fait un bon chemin en ce sens dans les dernières années, mais, évidemment, il nous reste encore une bonne distance à parcourir.

Le président: Oui, vous avez deux minutes.

M. Sauvageau: Merci beaucoup.

Après ce que vous avez dit, monsieur Bregha, ne pensezvous pas qu'avant de mettre sur pied ou d'élaborer des normes et des critères de fonctionnement du nouveau poste que nous voulons créer, on devrait d'abord agir auprès des ministères? Parce que si on crée un poste de vérificateur général en environnement, adjoint ou commissaire, ou ombudsman, peu importe, puis qu'ensuite on se dise qu'il doit évaluer tout ce qu'il y a en haut, alors que nous sommes tout à fait conscients qu'à l'intérieur même des ministères, le travail n'est pas fait, ne pensez-vous pas qu'on saute quelques barreaux de l'échelle qui sont peut-être importants dans notre cheminement sur l'évaluation environnementale, écologique, de développement durable, et le reste? Ceci est mon humble opinion.

M. Bregha: Oui. Enfin, je suis tout à fait d'accord avec vous sur le fait que nous ne pouvons achever notre démarche seulement sur le sujet qui préoccupe le Comité actuellement. J'espère qu'un commissaire ou qu'un vérificateur auprès de l'environnement aura un effet d'entraînement qui encouragera les ministères à prendre les autres mesures qui s'imposent. Mais lorsqu'on parle d'intégrer les considérations environnementales aux prises de décisions, je crois qu'on va s'apercevoir inévitablement qu'il y a toute une démarche institutionnelle à prendre. Il y a les questions d'imputabilité ministérielle, mais aussi des questions d'imputabilité administrative, que ce soit dans la description de tâches, que ce soit dans l'évaluation de programmes, ou dans l'évaluation de performance des agents de ministères, que ce soit-comme cela a été soulevé par Mme Kraft-Sloan tout à l'heure - dans les questions de notre comptabilité économique. Il y a toute une gamme de réformes nécessaires.

[Traduction]

mandate of the Energy Minister is basically to increase energy supply. But if, in doing so, his actions have repercussions on the environment, he is not accountable, but his colleague, the Minister of the Environment, is.

This kind of situation can't go on. If you look at the current mandates of ministers, you'll be hard-pressed to find anything which says they must be environmentally responsible. You can't blame a minister if he's not responsible for the consequences his actions have on the environment. In most cases, environmental considerations are not included in the Minister's mandate. Therefore, I think in the long term we will have to amend ministers' mandates to make them legally responsible for the repercussions their actions have on the environment.

But what we ultimately need is for people to change attitude, to become aware that everything we do has repercussions on the environment which we can't ignore. I think we've already made much progress in the last few years, but, on the face of it, there's still a lot of work to be done.

The Chairman: Yes, you have two minutes.

Mr. Sauvageau: Thank you very much.

After what you said, Mr. Bregha, don't you think that before we create or develop the standards or criteria for this new position, we should talk to departments first? If we create the position of auditor general of the environment, or assistant auditor, or commissioner, or ombudsman, whatever, and then we ask this person to assess decisions taken at the top, when we are perfectly aware that within the departments themselves, the work is not being done, don't you think that we are ignoring possibly important players in our efforts to reach our sustainable development, ecological, environmental assessment and other goals? This is my humble opinion.

Mr. Bregha: Yes. I perfectly agree with you on the fact that we cannot reach our goals if we only concentrate on issues which the Committee is currently studying. I hope a commissioner or an environmental auditor will have a snowball effect which will encourage departments to take the necessary steps. But when people say the environment has to be taken into account when decisions are made, I think it is inevitable that something will have to change within the departments themselves. There are questions of ministerial accountability, but also questions of administrative accountability, whether it's included in a job description, in program assessments, or in the performance assessment of departmental agents, be it—as Mrs. Kraft-Sloan said a few moments ago-in terms of economic accounting. A whole series of reforms will have to take place.

Je crois, néanmoins, étant donné l'engagement du gouvernement de créer ce poste, qu'il est opportun de commencer par là, parce que la volonté politique existe. Mais j'espère que ce ne sera qu'un premier pas dans une marche qui s'échelonnera vraisemblablement sur plusieurs années.

Le président: Merci, monsieur Sauvageau et monsieur Bregha. Monsieur De Villers, s'il vous plaît.

Mr. DeVillers: My question is to Dr. Homenuck on his conclusion in the last paragraph. The suggestion is that the committee should consider doing nothing if we are not able to put in sufficient resources to do the job properly. In other words, let's not do a half-hearted, or some other part of the anatomy, job on this. I am wondering if you could perhaps give us some indication of what, in your opinion, would be sufficient resources required.

Mr. Homenuck: I think the task will obviously evolve over time, but I would suggest that at the very least—and I am going to assume here you are going to appoint a commissioner—there be this panel of peers, perhaps eight or ten as an example, who would clearly be part-time people who could be used as a sounding board. Then I think there has to be sufficient staff to assist throughout with the various steps.

One of the issues here is how much of this role that we talked about might be actually housed in the Auditor General's department, but I would think it wouldn't be unreasonable to see a staff of 10 to 15 to work with the commissioner in the initial stages.

1044

Mr. DeVillers: Fine, thank you very much. That was my only question.

Le président: Monsieur Sauvageau.

M. Sauvageau: Merci beaucoup.

Une question m'est venue à l'esprit à la suite de la réponse de monsieur. Il existe présentement un commissaire aux langues officielles qui a remis son rapport il y a quelques jours et qui, dans ses fonctions, doit faire respecter la politique du bilinguisme coast to coast.

Cependant—juste pour vous faire connaître son rôle, et son pouvoir—, il doit sensibiliser la population, et surtout les intervenants au niveau fédéral. Comment pouvez-vous allors expliquer que des témoins ou même des organismes gouvernementaux subventionnés par le fédéral se permettent de remettre des rapports unilingues en anglais aux comités? Ne pensez-vous pas qu'on devrait commencer par donner l'exemple?

Mr. Homenuck: I agree. I think reports should be submitted in both languages all the time. I don't have a problem with that.

- M. Bregha: Enfin, je crois que dans la plupart des cas c'est une question de ressources plutôt que de volonté de le faire.
- M. Sauvageau: Est-ce que le commissaire à l'environnement aurait les ressources?
- M. Bregha: Je crois que le commissaire à l'environnement devrait fonctionner dans les deux langues, absolument, parce que ce serait un organisme fédéral. Comme le vérificateur général fonctionne dans les deux langues officielles, comme Environnement Canada, etc. Enfin, je prends pour acquis que toute agence parlementaire doit respecter la Loi sur les langues officielles.

[Translation]

Nevertheless, since the government is committed to create this position, I think that's where we have to start, because there is political will. But I hope it will only be the first step in a process which will probably cover several years.

The Chairman: Thank you, Mr. Sauvageau and Mr. Bregha. Mr. DeVillers, please.

M. DeVillers: Ma question est destinée à M. Homenuck et a trait à sa conclusion au dernier paragraphe. On dit que le comité ne devrait rien faire si le gouvernement n'arrive pas à allouer les ressources voulues pour faire un travail adéquat. Autrement dit, ne faisons pas ce travail si nous ne sommes pas convaincus de son utilité. Je me demande si vous pouvez nous indiquer de combien de ressources, d'après vous, nous avons besoin.

M. Homenuck: Je crois que le poste va évoluer au fil du temps, mais je suggère qu'à tout le moins—et je présume que vous allez nommer un commissaire, que vous créerez un conseil de pairs, avec huit ou dix membres, par exemple, qui travailleraient à temps partiel et qu'on pourrait consulter. Ensuite, je crois que les membres devraient avoir le personnel voulu pour les assister.

Nous avons discuté, entre autres, de la possibilité que ce poste soit créé au sein du bureau du vérificateur général, mais je crois qu'il ne serait pas déraisonnable d'avoir un personnel de 10 à 15 personnes pour aider le commissaire lorsqu'il entreprendra ses travaux.

M. DeVillers: Merci beaucoup. C'était ma seule question.

The Chairman: Mr. Sauvageau.

Languages Act.

Mr. Sauvageau: Thank you very much.

I thought of a question following the witness' answer. We now have an Official Languages Commissioner who tabled his report a few days ago, and whose job includes enforcing the policy of bilingualism d'un océan à l'autre.

However, just to explain his role and his powers, he must also make the public more aware of official bilingualism, especially people working in federal organizations. So how can you explain the fact that some witnesses, and even government organizations subsidized by the federal government, produce unilingual English reports for committees? Don't you think we should set a good example?

M. Homenuck: Je suis d'accord. D'après moi, les rapports devraient toujours être remis dans les deux langues officielles. J'en conviens parfaitement.

Mr. Bregha: Well, I think that in most cases it's a question of resources rather than goodwill.

Mr. Sauvageau: Would the environmental commissioner have enough resources?

Mr. Bregha: I believe the environmental commissioner should operate in both languages—no doubt about it—because he would work within a federal organization. The Auditor General works in both official languages, as does Environment Canada, etc. I take it for granted that any parliamentary agency must respect the Official

M. Sauvageau: Je vous remercie.

Ms Tanner: I'd like to just add that I think it would improve the communication between Quebec and the other provinces to have a national améliorerait la communication entre le Québec et les autres national commissioner.

One of the things I've noticed is that because of the language barrier English Canada doesn't have any idea of what's happening in Quebec in other areas I've worked in, such as legal aid or women's issues. Quite often Quebec has leadership activities to offer us. So I think it would be a huge improvement in what we do to have that commissioner distributing information in both languages.

The Chairman: Thank you. Are there any further questions? If not, I will extend our sentiments of thanks and gratitude to the three of you, who have given us a terrific morning. It was very informative and very helpful.

I hope individual members of the committee will develop contacts with you in the coming weeks and months and that you will have an opportunity to meet them as well on a private basis to make them better acquainted with your work. It has been a very profitable morning.

We are going to adjourn to the call of the chair until Monday, when we will have before us Paul Muldoon from the Task Force on the Ontario Environmental Bill of Rights, Beth Savan, and Michael Cochrane. In other words, we will go into the Ontario experience and benefit from that. It will be at 3:30 p.m. in Room 112 North.

We thank you, and now we have another point of order, if you will excuse us.

M. Chrétien: J'invoque le Règlement, avant de lever la séance, monsieur le président. Je voudrais demander l'indulgence à nos trois témoins pour la perte de temps que nous avons occasionnée ce matin lors de la présentation de notre motion. J'espère que vous comprendrez qu'en politique il peut y avoir des petits désagréments comme ce qui s'est passé ce matin. Je vous prie d'accepter ces désagréments. Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Chrétien.

All's well that ends well. Thank you very much. The meeting is adjourned.

[Traduction]

Mr. Sauvageau: Thank you.

Mme Tanner: J'aimerais simplement ajouter qu'un commissaire provinces.

J'ai remarqué, entre autres, qu'à cause de la barrière linguistique, le Canada anglais ne sait pas ce qui se passe dans certains secteurs où j'ai travaillé au Québec, tel le secteur de l'aide juridique ou celui de la condition féminine. Le Québec peut servir d'exemple dans plusieurs domaines. Je crois donc qu'un commissaire qui travaillerait dans les deux langues officielles améliorerait de loin la situation.

Le président: Merci. Est-ce qu'il y a d'autres questions? Sinon, j'aimerais remercier nos trois témoins grâce à qui nous avons eu un avant-midi fort intéressant. La séance a été très utile et enrichissan-

J'espère que les différents membres du comité resteront en communication avec vous au cours des prochaines semaines et des prochains mois et que vous aurez l'occasion de les rencontrer officieusement afin de mieux leur expliquer votre travail. La séance de ce matin nous a été très utile.

La séance est donc levée jusqu'à lundi, lorsque Paul Muldoon, du groupe de travail ontarien sur la charte des droits environnementaux, Beth Savan et Michael Cochrane comparaîtront. Autrement dit, nous allons examiner de plus près l'expérience ontarienne et en profiter. La réunion se tiendra à 15h30 dans la salle 112N.

Merci beaucoup. Nous avons maintenant un rappel au Règlement, veuillez nous excuser.

Mr. Chrétien: Mr. Chairman, I'd like to raise a point of order before the end of the meeting. I hope our three witnesses accept our apologies for having waited this morning while we presented our motion. I hope you understand that unfortunate incidents like the one which happened this morning sometimes happen in politics. I hope you understand. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Chrétien.

Tout est bien qui finit bien. Merci beaucoup. La séance est levée.

MAIL >POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

K1A 0S9 Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré—Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From Resource Futures International:
François Bregha, President.
From Institute of Environmental Research:
Peter Homenuck, Partner.
From Friends of the Earth:

Susan Tanner, Executive Director.

TÉMOINS

De Ressources Futures Internationales:
François Bregha, président.
De l'Institut de recherche environnementale:
Peter Homenuck, associé.
Des Amis de la Terre:
Susan Tanner, directrice exécutive.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9 Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9





HOUSE OF COMMONS

Issue No. 21

Monday, April 18, 1994

Chairperson: Charles Caccia

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 21

Le lundi 18 avril 1994

Président: Charles Caccia

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l' Committee on

Environment and

Sustainable **Development**

Environnement et du développement durable

RESPECTING:

Environmental Auditor General

CONCERNANT:

Pursuant to Standing Order 108(2), Reference for an Conformément à l'article 108(2) du Règlement, référence pour un vérificateur général de l'environnement

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Chairperson: Charles Caccia

Vice-Chairpersons: Jean-Guy Chrétien

Karen Kraft Sloan

Members

Jim Abbott Paul DeVillers Stan Dromisky John Finlay Bill Gilmour Clifford Lincoln Benoît Sauvageau Tony Valeri—(11)

Associate Members

Peters Adams Bob Mills Len Taylor Andrew Telegdi

(Quorum 6)

Normand Radford

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Président: Charles Caccia

Vice-présidents: Jean-Guy Chrétien Karen Kraft Sloan

Membres

Jim Abbott Paul DeVillers Stan Dromisky John Finlay Bill Gilmour Clifford Lincoln Benoît Sauvageau Tony Valeri—(11)

Membres associés

Peters Adams Bob Mills Len Taylor Andrew Telegdi

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Normand Radford

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, APRIL 18, 1994 (24)

[Text]

The Standing Committee on Environment and Sustainable Development met at 3:32 o'clock p.m. this day, in Room 112-N, durable se réunit à 15 h 32, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre Block, the Chair, Charles Caccia, presiding.

Members of the Committee present: Charles Caccia, Jean-Guy Chrétien, Paul DeVillers, John Finlay, Karen Kraft Sloan and Benoît Sauvageau.

Acting Members present: David Iftody replaced Clifford Lincoln; Julian Reed replaced Stan Dromisky; Andrew Telegdi Lincoln; Julian Reed remplace Stan Dromisky; Andrew Telegdi replaced Tony Valeri and Dale Johnston replaced Bill Gilmour.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Officers.

Witnesses: From the Canadian Environmental Law Association: Paul Muldoon, Counsel, (Former Member, Task Force, Ontario Environment Bill of Rights). From Scott & Aylen: Michael Cochrane, Barrister & Solicitor, (Former Chair, Task Force, Ontario Environment Bill of Rights).

By unanimous consent, the Committee proceeded to consider routine proceedings.

On motion of Paul DeVillers, it was agreed, - That the Committee approve the purchase of an hospitality gift for Ambassador Mohamed Sahnoun who appeared before the Committee on March 23, 1994 and assume the costs for:

- -The evening dinner held with Jim MacNeill in February 1994;
- -The following persons who attended the March 16, 1994 hospitality luncheon held for the New Zealand Parliamentary Commissioner for the Environment: Jim MacNeill; Kristen Douglas from the Library of Parliament; Helen R. Hughes, Commissioner for the Environment; and
- -The following persons who attended the March 23, 1994 dinner offered to Ambassador Mohamed Sahnoun: Ambassador Mohamed Sahnoun, "Pearson Fellow" at the International Development Research Centre; William Murray, Library of Parliament; Norm Radford, Committee's Directorate.

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the General.

Michael Cochrane and Paul Muldoon made opening statements and answered questions.

At 5:25 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 18 AVRIL 1994 (24)

[Traduction]

Le Comité permanent de l'environnement et du développement Centre, sous la présidence de Charles Caccia (président).

Membres du Comité présents: Charles Caccia, Jean-Guy Chrétien, Paul DeVillers, John Finlay, Karen Kraft Sloan, Benoît Sauvageau.

Membres suppléants présents: David Iftody remplace Clifford remplace Tony Valeri; Dale Johnston remplace Bill Gilmour.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parliament: William Murray and Kristen Douglas, Research Parlement: William Murray et Kristen Douglas, attachés de recherche.

> Témoins: De L'Association canadienne du droit de l'environnement Paul Muldoon, conseiller juridique (ancien membre, Groupe de travail, Loi concernant les droits environnementaux en Ontario). De Scott & Aylen: Michael Cochrane, avocat, (ancien président, Groupe de travail, Loi concernant les droits environnementaux en l'Ontario).

> Avec le consentement unanime, le Comité étudie des motions courantes.

> Sur motion de Paul De Villers, il est convenu — Que le Comité approuve l'achat d'un présent pour l'ambassadeur Mohamed Sahnoun, qui a témoigné devant le Comité le 23 mars dernier, et assume les frais suivants:

- -Le dîner en compagnie de Jim MacNeill, en février:
- —Ceux de ces personnes qui ont assisté au dîner en l'honneur du Commissaire parlementaire à l'environnement de Nouvelle-Zélande: Jim MacNeill; Kristen Douglas, de la Bibliothèque du Parlement; Helen R. Hughes, commissaire à l'environnement;
- —Ceux de ces personnes qui ont assisté au dîner en l'honneur de l'ambassadeur Mohamed Sahnoun: l'ambassadeur Mohamed Sahnoun, boursier Pearson, Centre de recherche sur le développement international; William Murray, Bibliothèque du Parlement; Norm Radford, Direction des comités.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) Committee resumed consideration of an Environmental Auditor du Règlement, le Comité examine le mandat d'un futur vérificateur général de l'environnement.

> Michael Cochrane et Paul Muldoon font des exposés et répondent aux questions.

> À 17 h 25, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Normand Radford

Clerk of the Committee

Le greffier du Comité

Normand Radford

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Monday, April 18, 1994

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le lundi 18 avril 1994

• 1532

Environment and Sustainable Development

Le président: Bonjour tout le monde. Conformément à l'article pour un vérificateur général de l'environnement.

Avant de commencer, on doit régler des comptes.

So today is pay-day. Over the last two months a number of payments were made. These require, one hopes, the endorsement of the committee. The clerk is distributing the background information to these expenditures. They have to do with meetings.

There was lunch with the environment commissioner from New Zealand, a meeting with Mr. MacNeill in the evening, a hospitality gift to Ambassador Sahnoun and a dinner with him at the same time. I think it would be much better if I were to indicate to you the exact amount so that you will know what you are being asked to approve.

Beginning with the top item on this page, the amount of the gift is roughly \$31. The amount outstanding for the evening dinner which Jim MacNeill is. . .

The Clerk of the Committee: We don't have that. The restaurant will send up a bill.

The Chairman: What is the amount we are being asked to approve? It is in the neighbourhood of \$100 or whatever.

The amount related to the New Zealand commissioner is \$93 and change. The amount related to the dinner for Ambassador Sahnoun is similar. That concludes the list.

• 1535

Are there any questions? If not, may I ask for a motion to approve these accounts.

Mr. DeVillers (Simcoe North): I so move, Mr. Chairman.

The Chairman: It has been moved by

M. DeVillers, appuyé par M. Sauvageau.

Motion agreed to

The Chairman: That takes care of the bills.

We have before us as witnesses Mr. Muldoon, conseiller juridique de l'Association canadienne du droit de l'environnement and Mr. Michael Cochrane, a lawyer and former chair of the task force on the Ontario environmental bill of rights.

They are both distinguished practitioners in the environment field. I do not have a CV for Mr. Muldoon. I can only guarantee him that he is well known and highly respected in the environmental and governmental communities.

The Chairman: Good morning everyone. Pursuant to Standing 108(2) du Règlement, nous continuons notre étude de la Référence Order 108(2), we are continuing our study of the reference for a general auditor of the environment.

Before we begin, we have to settle a few accounts.

C'est aujourd'hui jour de paie. Certains paiements ont été faits au cours des deux derniers mois. Il faudrait qu'ils soient approuvés par le Comité. Le greffier est en train de distribuer les renseignements relatifs à ces dépenses, qui ont toutes été encourues pour des

Il y a eu le déjeuner offert pour le commissaire de l'environnement du Parlement de la Nouvelle-Zélande, un dîner offert le soir à M. MacNeill, le cadeau d'hospitalité à l'ambassadeur Sahnoun ainsi qu'un dîner en son nom le même jour. Il serait sans doute préférable que je vous dise le montant exact pour que vous sachiez ce qu'on vous demande d'approuver.

Si l'on commence au haut de la liste, le prix du cadeau était d'environ 31\$. Le montant payé pour le dîner offert à M. Jim MacNeill était. . .

Le greffier du Comité: Nous n'avons pas ce montant. Le restaurant nous fera parvenir la note plus tard.

Le président: Quel montant nous demande-t-on d'approuver? Ce sera sans doute une centaine de dollars.

Le montant pour le commissaire de la Nouvelle-Zélande est de 93\$ et quelques cents. Le montant pour le dîner avec l'ambassadeur Sahnoun est à peu près semblable. C'est tout.

Y a-t-il des questions? S'il n'y en a pas, quelqu'un peut-il présenter une motion pour approuver ces comptes?

M. DeVillers (Simcoe-Nord): Je propose la motion, monsieur le président.

Le président: La motion est présentée par

Mr. DeVillers, seconded by Mr. Sauvageau.

La motion est adoptée

Le président: Voilà donc pour les factures.

Nous accueillons aujourd'hui M. Muldoon, conseiller juridique de l'Association canadienne du droit de l'environnement, et M. Michael Cochrane, avocat et ancien président du groupe de travail sur la Charte ontarienne des droits environnementaux.

Ils sont tous les deux bien connus dans le domaine du droit environnemental. Je n'ai pas de curriculum vitae pour M. Muldoon. Je peux cependant signaler qu'il est bien connu et hautement respecté dans les milieux environnemental et gouvernemental.

Mr. Cochrane, as I said, in addition to being a lawyer, was the chair of the Attorney General's advisory committee on class action reform, chair of the Attorney General's advisory committee on mediation in family law, co-chair of the premier's steering committee on insurance, and he is an expert in multiparty mediation. He edited a book on methods of alternative dispute resolution used by state Attorneys General, entitled Attorneys General and New Methods of Dispute Resolution, available at your friendly bookstore for only-how much?

Mr. Michael Cochrane (Barrister and Solicitor, Scott & Aylen; former Chair of the Task Force on the Ontario Environmental Bill of Rights): It's not available at any bookstore.

The Chairman: It's already sold out, is it?

Mr. Cochrane: It's sold out.

The Chairman: Good.

He's also the author of three legal texts: Family Law in Ontario, Proceedings Act, 1992.

We welcome you both. We are very glad you were able to come. The floor is yours.

As is habitual in this committee, you each have time for a brief presentation. Then we open the floor to questions and answers. Who would like to go first?

Mr. Cochrane: Mr. Chair, I thought it might-

M. Chrétien (Frontenac): Monsieur le président, je voudrais faire une suggestion constructive pour le bon fonctionnement de nos délibérations dans l'avenir. Lorsqu'on invite des témoins, règle générale, ils le savent une semaine à l'avance. Je comprends que ce n'est pas une obligation pour le témoin de nous présenter sa documentation dans les deux langues officielles, mais si cela était possible, il pourrait la donner à notre greffier quelques jours à l'avance, pour que celui-ci puisse la faire traduire dans l'autre langue. Je trouve donc extrêmement déplorable, par exemple, que cet après-midi un document quand même très important n'ait été présenté qu'en anglais. Si cela était possible, monsieur le président, j'aimerais que vous exigiez que cela soit fait chaque fois que ce sera possible dans

Le président: Monsieur Chrétien, je prends bonne note de votre intervention. Je suis tout à fait d'accord et après la rencontre, je discuterai avec le greffier de la procédure que l'on pourrait établir pour arriver à atteindre ce but. Je suis tout à fait d'accord avec vous. De temps en temps, il arrive cependant que le témoin ne puisse pas présenter la documentation à l'avance, mais chaque fois qu'il sera possible de le faire, nous le ferons. Je vous remercie. Monsieur Cochrane, s'il vous plaît.

• 1540

Mr. Cochrane: Thank you, Mr. Chairman. Just so there is no misunderstanding, my paper, which is a submission to the committee, was submitted and has been translated. So I hope those copies are available for members.

[Traduction]

Quant à M. Cochrane, en plus d'être avocat, il a été président du comité consultatif du procureur général sur la réforme des recours collectifs en justice, président du Comité consultatif du procureur général sur la médiation dans le droit familial, coprésident du Comité directeur du premier ministre provincial sur l'assurance et il est aussi expert dans le domaine de la médiation multipartite. Il a dirigé la publication d'un volume sur les méthodes de règlement de conflits qu'utilisent les procureurs généraux des États américains et qui s'intitule Attorneys General and New Methods of Dispute Resolution, que vous pouvez vous procurer à votre librairie préférée pour la modique somme de... combien?

M. Michael Cochrane (avocat, Scott & Aylen; ancien président du groupe de travail sur la Charte ontarienne de droits environnementaux): On ne peut pas se le procurer en librairie.

Le président: Vous voulez dire que c'est déjà épuisé?

M. Cochrane: C'est épuisé.

Le président: Bien.

Il est aussi l'auteur de trois textes juridiques intitulés Family Law Surviving Divorce, and Class Actions: A Guide to the Class in Ontario, Surviving Divorce, et Class Actions: A Guide to the Class Proceedings Act, 1992.

> Nous vous souhaitons la bienvenue à tous deux. Nous sommes très heureux que vous ayez pu venir aujourd'hui. Vous avez parole.

> Comme d'habitude à notre comité, nous vous donnerons à chacun le temps de faire un bref exposé. Ensuite, nous aurons une période de questions et de réponses. Qui veut commencer?

M. Cochrane: Monsieur le président, j'ai cru que ce serait. . .

Mr. Chrétien (Frontenac): Mr. Chairman, I would like to make a constructive suggestion for the proper operation of our meetings in the future. When we invite witnesses, as a rule, they are notified a week in advance. I understand that a witness is not under any obligation to give us his documentation in both official languages, but if at all possible, he could send it to our clerk a few days in advance so that it may be translated into the other language. I therefore find it extremely regrettable that a rather important document that we have before us this afternoon is only in English. If possible, Mr. Chairman, I would ask that you require that this be done whenever possible in the future.

The Chairman: Mr. Chrétien, I shall take your comment under advisement. I quite agree with the point you have made, and after this meeting, I shall discuss with the clerk to see what procedure we could establish to achieve that objective. I quite agree with you. However, it does happen occasionally that witnesses cannot send us their documentation in advance, but whenever possible, we shall have it translated. Thank you. Mr. Cochrane, you have the floor.

M. Cochrane: Merci, monsieur le président. Pour qu'il n'y ait aucun malentendu, je signale que mon exposé au comité a été présenté d'avance et traduit. J'espère donc que tous les membres du comité en ont reçu des exemplaires.

Le président: Monsieur Cochrane a confirmé le fait que son document a été aussi traduit en français. Merci.

Mr. Cochrane: The other point I wanted to clarify is that I brought some materials along with me to guide you in your deliberations. This is a report of the task force on the Ontario environmental bill of rights, which is in French and in English. You will have copies of both those available for all committee members.

Le président: Monsieur Sauvageau et monsieur Chrétien, il y a des copies supplémentaires à l'arrière de la pièce. Merci.

Mr. Cochrane: With my paper I had a promise to distribute just the sections of the Ontario environmental bill of rights that deal with the environmental commissioner's office. I didn't want to reproduce any more material than was absolutely necessary. That is also in French and English for committee members.

The Chairman: Thank you very much for that approach.

Mr. Cochrane: The point of my submission to you today-and this is the reason I was willing to come and appear as a witness—is to try to put in context what Ontario is doing with the Ontario environmental bill of rights and then put the role of the environmental commissioner in the context of the environmental bill of rights.

It's a bit of a unique event in Ontario to be able to develop such a potentially controversial piece of legislation in the the unanimous support of with environmental field environmentalists and business people and government. Sometimes you can get business and environmentalists to agree, sometimes you can get environmentalists and government to agree, but rarely do you get all three to agree on what a major legislative reform should look like. This was a unanimous consensus that was reached by the members of this task force.

One of the reasons for that is the method by which this environmental law was developed. There was actually a very specific relationship developed between the task force and the government, where the provincial government undertook to the members of the task force that if they were able to reach consensus every effort would be made by the government to enact it. It went beyond simply saying we accept a task force report and will do our best. It was an actual commitment by the government to go ahead with the reform if they were able to reach consensus. The reason I mention that is that it was one of the intense motivating factors for members of this task force to sit down and agree.

Just by way of background on the bill of rights itself and the task force, this task force had representation from the Canadian Manufacturers' Association, the Business Council on National Chamber of Commerce, the Canadian the Environmental Law Association, Pollution Probe, and a representative from the government. Because we wanted to make sure that the recommendations we developed enjoyed even broader support than that, we asked each person on the task force to act as the tip of a broader network of consultation out into the community. So the business representatives

[Translation]

The Chairman: Mr. Cochrane has just told us that his document has also been translated into french. Thank you.

Go ahead.

M. Cochrane: Je tiens aussi à signaler que j'ai apporté de la documentation pour vous aider dans vos délibérations. Il s'agit d'un rapport du groupe de travail sur la Charte ontarienne des droits environnementaux dans les versions anglaise et française. Il devrait y en avoir des exemplaires pour tous les membres du comité.

The Chairman: There are more copies at the back of the room, Mr. Sauvageau and Mr. Chrétien. Thank you.

M. Cochrane: J'ai aussi obtenu qu'on distribue avec ma documentation seulement les articles de la Charte ontarienne des droit environnementaux qui portent sur le Bureau du commissaire à l'environnement. J'ai voulu m'en tenir au strict nécessaire pour la documentation. La Charte est, elle aussi, en anglais et en français.

Le président: Merci beaucoup.

M. Cochrane: Si j'ai accepté de venir témoigner devant votre comité aujourd'hui c'est pour essayer de replacer dans le contexte approprié ce que fait la province de l'Ontario grâce à sa Charte des droits environnementaux et expliquer ensuite le rôle du commissaire à l'environnement tel qu'il est défini dans la Charte.

Il est très rare en Ontario qu'on puisse mettre au point une mesure environnementale aussi susceptible de soulever des controverses que celles-ci avec l'appui unanime des groupes environnementaux, des gens d'affaires et du gouvernement. On peut parfois obtenir une entente entre les gens d'affaires et les groupes environnementaux et parfois entre les groupes environnementaux et le gouvernement, mais il est très rare que les trois se mettent d'accord sur une réforme législative importante. Les membres de ce groupe de travail ont justement réussi à se mettre d'accord.

S'ils ont pu le faire, c'est en partie grâce à la méthode employée pour rédiger cette mesure environnementale. Des rapports très particuliers se sont créés entre le groupe de travail et le gouvernement puisque le gouvernement de la province avait promis aux membres du groupe de travail que, s'ils arrivaient à se mettre d'accord, le gouvernement ferait l'impossible donner suite à leurs recommandations. Il ne s'est pas contenté de dire qu'il accepterait le rapport du groupe de travail et ferait de son mieux. Il a promis de mettre la réforme en oeuvre si le groupe de travail arrivait à se mettre d'accord. Je tiens à le signaler parce que c'est l'une des choses qui ont vraiment incité les membres du groupe de travail à travailler de concert afin d'en arriver à un consensus.

Pour vous donner une idée de l'historique de la Charte des droits environnementaux et du groupe de travail, je vous signalerai que le groupe de travail comprenait des représentants de l'Association des manufacturiers canadiens, du Conseil canadien des chefs d'entreprise, de la Chambre de commerce, de l'Association canadienne du droit de l'environnement, de Pollution Probe, ainsi qu'un représentant du gouvernement. Comme nous voulions nous assurer que les recommandations que nous formulerions recevraient le plus d'appui possible de tous les intervenants, nous avons demandé à tous les membres developed a network of 400 business associations and individuals du groupe de travail de diriger un réseau plus vaste de and companies, which would also be providing our task force consultations. Les représentants de la communauté des affaires

with some input. The environmental community did the same thing, and so did the government representative on the task force. The government representative, for example, created a 35-person interministerial task force that offered technical support to the task force.

So when we talk about a task force that reached a consensus, and there were eight, nine or ten people around a table, they were actually speaking for a network that touched thousands and thousands of groups in the community in Ontario. It's very broadly based consensus.

• 1545

People in Ontario have talked about environmental bills of rights since the early 1970s and 1980s. Usually they talk about it when they're in opposition if they're a politician. The minute they come into power, the idea of an environmental bill of rights becomes a little too hot to handle politically and usually nothing is done. I think it was only because of the task force consensus that the current provincial government was able to go ahead with this project, because the political risk really was taken out of it by the stakeholders' agreeing in advance to what the reform was going to look like.

The reason why I give all this by way of background is only to set the stage for the environmental commissioner's office, which I know this committee is most concerned with.

Quite a dramatic thing happened in our task force deliberations. We set out in search of a new way of protecting the environment, because I think everyone—business, environmentalists, and government alike—agreed that the way we were doing it in the past, this method of environmental protection, which I call judicial accountability... If something goes wrong, you sue; you go into the court system over it. If government makes a bad decision about the environment, you go to court to pursue what's known as judicial review. You sue the government to review the decision.

Business found this particularly awful for their experience, because whether the decision they took was right or wrong at the beginning, by the time the courts sorted it out, it was too late. Any profitability in the exercise was gone.

On the environmental side, the protection, in the courts at least, seemed to have had some shortcomings, because it was usually left to an individual citizen to to find the money, perhaps even putting their own home at risk, for legal fees in order to take some action in the courts to protect the environment.

[Traduction]

ont donc établi un réseau de 400 particuliers, entreprises et associations commerciales pour faire part de leurs opinions à notre groupe de travail. Les groupes environnementaux ont créé un réseau analogue, de même que le représentant du gouvernement. Pour sa part, celui-ci a créé un comité interministériel composé de 35 personnes pour fournir un appui technique au groupe de travail.

Par conséquent, lorsque nous disons que les huit, neuf ou dix membres du groupe de travail en sont arrivées à un consensus, il ne faut pas oublier que ces gens reflétaient le point de vue d'un réseau regroupant des milliers de groupes en Ontario. Il s'agit donc d'un consensus très large.

Les habitants de l'Ontario discutent d'une charte des droits environnementaux depuis le début des années 1970 et les années 1980. S'ils sont sur la scène politique, ils en ont d'habitude parlé lorsqu'ils faisaient partie de l'opposition. Dès qu'ils sont arrivés au pouvoir, la notion d'une charte des droits environnementaux est devenue un peu trop controversée sur le plan politique et ils n'ont, comme d'habitude, rien fait de plus. Selon moi, c'est uniquement parce que le groupe de travail a pu en arriver à un consensus que le gouvernement provincial actuel a décidé d'aller de l'avant vu que les intervenants eux—mêmes ont supprimé le risque politique que cela représentait en s'entendant à l'avance sur la forme que prendrait la mesure.

Si je vous donne tous ces détails, c'est tout simplement en guise d'entrée en matière à mes explications sur le bureau du commissaire à l'environnement, puisque je sais que c'est ce qui intéresse surtout votre comité.

Il s'est produit quelque chose de tout à fait dramatique lors des délibérations de notre groupe de travail. Nous voulions trouver un nouveau moyen de protéger l'environnement parce que tout le monde, y compris les gens d'affaires, les groupes écologiques et les représentants du gouvernement convenaient que les méthodes employées dans le passé pour protéger l'environnement, ce que j'appelle pour ma part l'imputabilité juridique... S'il y a un problème, on intente des poursuites devant les tribunaux. Si le gouvernement prend une mauvaise décision au sujet de l'environnement, quelqu'un doit demander un examen judiciaire en intentant des poursuites. Il faut intenter des poursuites au gouvernement pour obtenir un examen de cette décision.

C'est particulièrement pénible pour les entreprises car, que leur décision au départ ait été bonne ou mauvaise avant que les tribunaux ne rendent une décision quelconque, il était trop tard pour faire quoi que ce soit. Il était impossible pour les entreprises de rentrer dans leurs frais.

Du côté des groupes environnementaux, on jugeait que la protection donnée par les tribunaux laissait à désirer parce que c'était d'habitude un particulier qui devait trouver l'argent nécessaire et peut-être même hypothéquer sa maison pour retenir les services d'un avocat et aller devant les tribunaux pour protéger l'environnement.

It was a slow process, it was very expensive, it was a lot of risk, it was very time—consuming, and it really threw the onus of environmental protection into the lap of the individual citizen. So no one liked this method of protecting the environment in the courts. It was always seen as a dreaded last resort, if you had the money and the time to go through the experience.

So as we sat around the table with our task force trying to find a new approach to environmental protection, we identified some common ground. If you have time to go through our task force report, you'll notice there are really three themes to all the recommendations contained in it. I only want to briefly sketch out the contents of the bill for you because we need to spend our time talking about the commissioner—or the auditor's office.

The themes running through the environmental bill of rights in Ontario are very different from any of the other environmental bills of rights that have been passed in the Northwest Territories, in the Yukon, in Minnesota, Michigan, and Connecticut. They all have environmental bills of rights that are very much judicial accountability models. These are bills that say if you don't like a particular decision, go to court to complain about it.

In our bill, you'll see these themes surface over and over again in this way. First, it's a joint responsibility of the public and government to protect the environment. It's not just government's job; it's not just an individual citizen's job.

Second, the public wants to, has the right to, and should be involved in making environmental decisions within government. So there should be some method of public participation in these significant environmental decisions.

Third—and this is the one I hope we spend time talking about—is the concept of political accountability. Instead of having judicial accountability, for the first time, at least in the environmental decision—making area, we try to create a method for holding people accountable for the decisions they make about the environment in a political way.

So those are the themes that run through the bill of rights in Ontario—joint responsibility, public participation, and political accountability. The way we built an environmental bill of rights that would achieve those goals was to, first, tell the Ontario government—the bureaucrats and the public servants—that they need to think on a different wavelength than in the past. They need to start thinking about the environment every time they make a significant environmental decision.

This is something you would think had already been occurring in the past, but it wasn't. People tended to think about scientific, technological, political, cultural, and social considerations—the impact on a particular community. But generally environmental considerations fell down the list, if they were on the list at all.

[Translation]

Cette façon de procéder était lente, coûteuse et risquée; elle prenait beaucoup de temps et elle imposait aux particuliers tout le fardeau de la protection de l'environnement. Personne n'aimait donc cette méthode de protéger l'environnement en ayant recours aux tribunaux. On jugeait toujours que c'était un moyen de dernier recours qu'on ne pouvait utiliser que si on avait l'argent et le temps nécessaires.

Notre groupe de travail avait donc certains points d'entente pour trouver une nouvelle façon de protéger l'environnement. Si vous avez le temps de parcourir le rapport de notre groupe de travail, vous constaterez que toutes les recommandations qu'il contient reflètent trois thèmes. Je ne vais vous donner que les grandes lignes de la Charte des droits environnementaux parce que nous devrons passer plus de temps à discuter du bureau du commissaire ou du vérificateur.

La Charte ontarienne des droits environnementaux s'écarte sensiblement des autres chartes des droits environnementaux adoptées dans les Territoires du Nord-Ouest, au Yukon, au Minnesota, au Michigan et au Connecticut, qui ont des chartes nettement axées sur l'imputabilité juridique. Ces chartes disent simplement que si quelqu'un n'aime pas une décision quelconque, il doit porter plainte devant les tribunaux.

Vous constaterez que trois thèmes reviennent constamment dans la Charte de l'Ontario. D'abord, le public et le gouvernement ont conjointement la responsabilité de protéger l'environnement. Ce n'est pas seulement le rôle du gouvernement et ce n'est pas non plus seulement le rôle des particuliers.

Deuxièmement, le public a le désir aussi bien que le droit de participer aux décisions environnementales prises par le gouvernement. Il doit donc exister un mécanisme qui permettra au public de participer à ces décisions environnementales importantes.

Troisièmenent, et c'est là-dessus que je compte bien m'attarder, il y a le principe de l'imputabilité politique. Pour la première fois, au lieu d'insister sur l'imputabilité juridique, du moins dans le domaine des décisions environnementales, nous avons essayé de mettre au point une méthode pour que ceux qui prennent des décisions relatives à l'environnement en soient tenus comptables sur le plan politique.

Voilà donc les thèmes qui reviennent d'un bout à l'autre de la Charte ontarienne des droits environnementaux, la responsabilité conjointe, la participation du public et l'imputabilité politique. Pour atteindre tous ces objectifs, nous avons d'abord dit au gouvernement de l'Ontario, c'est-à-dire aux bureaucrates et aux fonctionnaires, qu'ils devaient modifier leur façon de voir les choses. Ils devaient commencer à songer à l'environnement chaque fois qu'ils prenaient une décision importante pour l'environnement.

On pourrait croire que cela se faisait déjà dans le passé, mais tel n'était pas le cas. On avait tendance à tenir compte des considérations scientifiques, technologiques, politiques, culturelles et sociales, c'est-à-dire des conséquences pour une communauté quelconque, mais les considérations environnementales arrivaient vraiment au bas de la liste si l'on n'y songeait pas du tout.

[Traduction]

• 1550

So what we recommended was that the public service—and this be done ministry by ministry, department by department—create what we called a statement of environmental values that would be a mission statement, like a corporate mission statement, for each ministry in how they make their environmental decisions.

That would generate a better proposed environmental decision for the public to consider and so solve part of the problem. We would get better environmental decisions being proposed by government. But we needed to create a method by which the public could see these proposed decisions, whether it's for a new law or a new regulation or a new certificate of approval for air emissions from a spray—painting plant for cars. We needed to create a method whereby the public could learn about government's intention to make these decisions and then comment on them.

So what we proposed was the creation of an environmental registry system, where the government would undertake to give notice to the public of its intention to make certain key decisions about the environment. Proposed laws, regulations and instruments would go on the registry system.

You will notice in this report at page 64 there's actually a schematic drawing of what this registry system will look like. At first we were a little bit intimidated ourselves that maybe we were taking on more than we could possibly handle financially, because Ontario, like everybody else, is operating under some financial constraints.

We developed, in consultation with government, a very efficient electronic means of sharing proposed decisions with the public, getting their comment and then letting them know what the decision was. So that met the need for public participation, at least in part.

We also gave them some tools to request that government review their decisions. If there's a policy that's out of date, somebody should be able to ask government to take another look at it, to consider better technological or scientific information.

We gave citizens the right to request investigations of suspected environmental harm and set some time lines for government to meet to get back to them. We improved whistle-blower protection for people in the workplace. We also, in a very limited way, sharpened up some of the methods by which individual citizens can get into the court system to protect the environment because there were some shortcomings, we felt, in the Ontario law when people wanted to go into court to protect the environment.

That's the model you'll see described in this task force report, and it was in the environmental bill of rights in Ontario that was proclaimed February 15.

Ce que nous avons recommandé, c'est que la Fonction publique—et ce pourrait être fait ministère par ministère—établisse ce que nous avons appelé une déclaration des valeurs écologiques qui serait comme un énoncé de mission, comme l'énoncé de mission d'une entreprise, afin que chaque ministère puisse en tenir compte dans les décisions qu'il prend en matière d'environnement.

Cela permettrait de parvenir à des décisions meilleures et plus faciles à évaluer par la population, si bien que cela résoudrait une partie du problème. Le gouvernement proposerait ainsi des décisions meilleures pour l'environnement. Il nous fallait toutefois trouver une méthode par laquelle le grand public puisse avoir connaissance de ces décisions proposées, qu'il s'agisse d'une nouvelle loi, d'un nouveau règlement ou d'un nouveau certificat d'approbation d'émission atmosphérique pour une fabrique de peintures pour carrosseries de voitures. Il nous fallait trouver une méthode qui permettrait au public d'apprendre que le gouvernement a l'intention de prendre telle ou telle décision afin de pouvoir dire ce qu'il en pense.

Nous avons donc proposé la création d'un système de registre de l'environnement par lequel le gouvernement serait tenu de donner avis au public de son intention de prendre certaines décisions importantes quant à l'environnement, qu'il s'agisse de projets de lois, de règlements ou d'autres textes.

Vous remarquerez dans ce rapport qu'à la page 64 de la version anglaise il y a un schéma de ce système de registre. Au début, cela nous intimidait un peu nous-mêmes, nous nous demandions si nous ne nous engagions pas dans quelque chose de trop lourd, financièrement parlant, parce que l'Ontario, comme tout le monde, doit tenir compte de contraintes financières.

En consultation avec l'administration, nous avons mis au point un système électronique très efficace nous permettant d'informer le grand public des décisions proposées, d'obtenir ses commentaires et de lui communiquer les décisions finales. Cela permet donc la participation du grand public, du moins partiellement.

Nous avons également prévu certains outils qui permettent à la population d'exiger que le gouvernement réexamine ses décisions. Si en effet une directive quelconque semble désuète, il faut que l'on puisse demander au gouvernement de réexaminer la question et de prendre en considération les nouvelles données technologiques ou scientifiques.

Nous avons ainsi donné aux citoyens le droit de demander que l'on fasse enquête sur d'éventuels problèmes environnementaux et nous avons prévu des délais pour que le gouvernement fournisse une réponse. Nous avons amélioré la protection de ceux qui tiennent la sonnette d'alarme en milieu de travail. Nous avons également, bien que très légèrement, amélioré certaines des méthodes par lesquelles les simples citoyens peuvent faire intervenir les tribunaux pour protéger l'environnement parce que nous jugions que la loi ontarienne faisait parfois obstacle dans de telles circonstances.

C'est le modèle qui est décrit dans le rapport de ce groupe de travail et c'était dans la Charte ontarienne des droits environnementaux qui a été proclamée le 15 février.

You see there joint responsibility, public participation, but at the end of our deliberations we came up with this problem: What if government didn't do what we had designed for them? What if they didn't respond to a request for review of a particular environmental law? What if they didn't consult the public on environmental decisions when we thought they should be consulting them? What if they didn't enforce whistle-blower protections that were offered to people in the workplace? And so on and so on and so on... We came out asking, what if our environmental bill of rights itself isn't enforceable?

At that point somebody said, well, why don't we just let people sue? They can go to the court to try to enforce the environmental bill of rights. We talked about that but rejected it because that was not the method of accountability we were trying to create for environmental decision-making. One of the reasons we were talking about an environmental bill of rights was because we felt the courts were really not working adequately to protect the environment.

We reviewed a number of models, and I'm sure this committee has heard evidence about some of them already, the idea of a standing committee of the legislature that would look at environmental decision-making by government, the idea of media accountability, that we'd leave it to the media to act as a watchdog on government, the idea of leaving it to the ballot box, where if somebody didn't like a particular government and the decisions they made around the environment they could vote them le, il peut toujours voter contre aux prochaines élections. out of office.

None of these seemed to meet all of the needs we had identified during our deliberations, so we came up with the idea of an environmental commissioner for these reasons.

What I want to conclude my brief opening remarks with is some things that I think you should consider for an environmental commissioner to do and some things that an environmental commissioner should not be expected to do, some "do's" and some "do not's" on this office.

The starting point is that if you have a model like we have developed for an environmental bill of rights in Ontario, the commissioner's office is absolutely critical, because if someone is asked to move off or if the public is asked not to pursue its rights as vigorously in a court system because someone else is now going to be on the watch, then that person should truly be on the watch and it shouldn't just be a paper tiger that becomes another bureaucracy within government. The commissioner, once in place, has to be a true watchdog with some teeth.

• 1555

Now, the reason I say that is that if there is going to be

[Translation]

Vous voyez qu'il y a là responsabilité mixte, donc participation du public, mais à la fin de nos délibérations nous nous sommes heurtés à un problème: Que se passera-t-il si le gouvernement ne fait pas ce que nous avons prévu? Qu'arrivet-il s'il ne répond pas à une demande de réexamen d'une loi environnementale quelconque? Qu'arrive-t-il s'il ne consulte pas la population sur les décisions touchant l'environnement alors que nous pensions qu'il le ferait? Qu'arriverait-il s'il ne protégeait pas ceux qui sonnent l'alarme en milieu de travail comme c'était prévu? Etc., etc., etc... Nous en sommes arrivés à nous demander ce que l'on pourrait faire si notre Charte des droits environnementaux elle-même ne pouvait être mise en application?

À ce moment, quelqu'un a dit, eh bien, pourquoi ne pas simplement laisser les gens en saisir les tribunaux? Ils peuvent alors essayer de faire appliquer la Charte des droits environnementaux. Nous en avons discuté mais avons finalement rejeté l'idée parce que ce n'était pas la méthode d'imputabilité que nous voulions créer pour les prises de décisions environnementales. Une des raisons pour lesquelles nous parlions d'une charte des droits environnementaux était que nous estimions que les tribunaux ne faisaient vraiment pas le nécessaire pour protéger l'environnement.

Nous avons examiné un certain nombre de modèles et je suis sûr que ce Comité a déjà entendu parler de ces modèles, de l'idée d'une commission parlementaire qui examinerait le processus décisionnel environnemental du gouvernement, l'idée de laisser aux média la responsabilité de surveiller le gouvernement, l'idée de laisser cela à l'électorat, sachant que si quelqu'un n'aime pas la façon d'agir d'un gouvernement en matière environnementa-

Toutes ces solutions ne semblaient pas répondre aux besoins que nous avions définis au cours de nos délibérations et c'est pourquoi nous en sommes arrivés à l'idée d'un commissaire à l'environne-

Je vais conclure ces quelques remarques par certains des éléments dont il faut à mon avis tenir compte à propos d'un commissaire à l'environnement, soit de ce qu'il faut lui demander de faire et ce qu'il ne faut pas attendre de lui.

Tout d'abord, si l'on a un modèle comme celui que nous avons élaboré pour la Charte ontarienne des droits environnementaux, le Bureau du commissaire est absolument essentiel parce que si l'on demande à quelqu'un de déménager ou si l'on demande à la population de ne pas systématiquement avoir recours aux tribunaux parce que quelqu'un d'autre va surveiller les choses, il faut que le titulaire surveille réellement et ne soit pas seulement un tigre en papier qui devienne une autre administration au sein de l'administration. Le commissaire, une fois en place, doit véritablement avoir les moyens de surveiller les choses.

Maintenant, la raison pour laquelle je dis cela est que s'il political accountability-and I think this always makes politicians doit y avoir une imputabilité politique-et je sais que cela nervous when we we talk about it, because political inquiète toujours un peu les politiques, parce que l'imputabilité accountability means, I believe, in the final analysis that if politique signifie, je crois, en définitive, que si quelqu'un prend

someone makes a decision that isn't good for the environment and une décision qui n'est pas bonne pour l'environnement et qu'il y a un there's an environmental commissioner in place who'll be watching those decisions, and the environmental commissioner says that's not a good decision you made because it's bad for the environment at it's simplest level, then there has to be a consequence for it.

It can't be that it's a bureaucrat's fault, that we'll try better the next time, and so on and so on. Environmental commissioners are there to create political accountability, and don't go into the exercise of creating a commissioner or an auditor federally unless you're truly prepared to provide them with the resources needed to do the job and also to make sure that person has the tools available to truly hold bureaucrats and politicians accountable for the decisions they make.

That brings you to a consideration of what are the tools available for a commissioner. One is the ability to get into the workings of government and to demand the paperwork and the documentation from civil servants and the officials, to demand them from the politicians, to be able to look at decisions, to be involved in decisions as they are made and then to be given the opportunity to comment in a public way, sometimes a dramatically public way, about the decision that was taken.

the environmental commissioner of Ontario originally thought perhaps this commissioner should report to the legislature once a year, a state of the environment report. We thought after further public comment was received that this wasn't enough, that the commissioner should be able to come into the legislature at any time, any number of times in a year, to be able to say a particular decision that was just made shouldn't have to wait for his annual report, or for his sixmonth report; he might want to comment today to the legislature on something that's taking place within government.

That, in my respectful submission, would create some kind of dramatic public accountability for environmental decisionmaking by government. We made a number of analogies and saw a number of comparisons that could be made between the idea of a financial auditor at a provincial level and an environmental commissioner-auditor function. It's the same concept, someone who can go into the public service, demand documents, demand information. If that person is stonewalled, they have powers of subpoena, they have powers to examine people under oath to get to the root of a particular problem. This would have to be a person who understands government, who understands freedom of information laws, who understands the bureaucracy, so that they have the tools to get at the information that will allow them to make public statements that can hold people accountable.

So what I would say just by way of a general conclusion is that you need someone in this type of position who is smart, who is tough, who is a bit of an environmental activist in one sense, but also a bit of a diplomat, because there are going to l'environnement, mais également un peu diplomate car comme be, as for all decisions within government, some balancing pour toutes les décisions gouvernementales, il va falloir savoir between all of these different considerations that have to take réaliser un certain équilibre entre des tas de considérations place. They certainly have to understand how government works différentes. Il faut que ce soit quelqu'un qui comprenne bien les internally and they do have to have true authority, and that rouages internes du gouvernement et qui dispose de certains

[Traduction]

commissaire à l'environnement qui surveille ces décisions-là, et que celui-ci déclare que la décision n'est pas bonne, parce qu'elle est mauvaise pour l'environnement, cela doit entraîner des conséquen-

On ne peut plus invoquer une erreur de bureaucrate, on ne peut pas dire qu'on essaiera de faire mieux la prochaine fois, etc. etc. Les commissaires à l'environnement sont là pour assurer l'imputabilité politique et il est tout à fait inutile de créer un bureau de commissaire ou de vérificateur fédéral si l'on n'est pas en fait en mesure de lui donner les ressources nécessaires pour faire son travail et à s'assurer que le titulaire a les outils pour tenir réellement les fonctionnaires et les politiques responsables des décisions qu'ils prennent.

Cela nous amène à nous demander quels sont ces outils qui doivent être mis à la disposition des commissaires. D'une part, la possibilité d'avoir accès à l'appareil gouvernemental et d'exiger que les fonctionnaires fournissent les documents et rapports nécessaires, que les politiques fournissent les documents voulus, afin d'examiner les décisions, de participer à la prise de décisions et de pouvoir parler publiquement des décisions prises, même si ce doit parfois être de façon assez spectaculaire.

Pour le commissaire à l'environnement de l'Ontario, nous avions d'abord pensé que peut-être il devrait faire rapport à l'assemblée législative une fois par an, donner un rapport sur l'état de l'environnement. Or, après avoir consulté davantage, nous avons jugé que cela n'était pas suffisant, et qu'il devrait pouvoir venir présenter un rapport à l'assemblée législative à n'importe quel moment, aussi souvent que nécessaire, qu'il devrait pouvoir venir déclarer qu'une décision particulière qui vient d'être prise ne peut attendre son rapport annuel ou semestriel; qu'il doit immédiatement entretenir l'assemblée législative d'une décision que l'administration est en train de prendre.

Je me permets de croire que cela serait en soi une bonne façon de s'assurer que le gouvernement est bien conscient de ses responsabilités en matière d'environnement. Nous avons considéré un certain nombre d'analogies et de comparaisons que l'on pouvait faire entre l'idée d'un vérificateur financier au palier provincial et d'un commissaire-vérificateur de l'environnement. C'est le même concept, quelqu'un qui peut aller demander à l'administration des documents et des renseignements. Si le titulaire a l'impression qu'on lui cache quelque chose, il peut citer les intéressés à comparaître, les interroger sous serment afin de parvenir à la racine d'un problème particulier. Il faut donc qu'il s'agisse de quelqu'un qui comprenne le système de gouvernement, comprenne les lois sur la liberté d'information, comprenne les rouages de l'administration, car il faut qu'il ait les outils lui permettant d'obtenir les renseignements grâce auxquels il pourra faire des déclarations publiques sur la responsabilité des gens en cause.

Je dirai donc simplement en conclusion générale qu'il vous faut pour ce genre de poste quelqu'un qui est à la fois intelligent, ferme, dans un sens un peu un défenseur de

Parliament.

They have to be non-partisan appointments. These people can't be in a-to use the pejorative for it-"political hack" position. If there's any perception of a loss of credibility in the office it won't work, and it has to be somebody who has the confidence, I believe, of the public and of the politicians at the same time.

Now, the only question I throw into your laps for consideration at the end of this is, do you think the political forces will respond to that kind of accountability? You cannot create an environmental commissioner who can force a minister to resign or can force a minister to recant on a policy. But you can create an office that has enough credibility, moral authority, and knowledge-based authority to shame a government into making decisions that are environmentally sound or that can put a government in a position where a minister will step down if an environmental commissioner says his or her ministry or the minister himself or his officials made a decision that is unsound.

• 1600

The only reason I end on that point is that if you do have a commissioner such as that, you'll find that those bureaucrats and ministers don't make decisions they might ultimately have to step down for. That's truly what the political accountability is about. If politicians and bureaucrats know they will be held accountable, they'll make decisions that are good, I believe.

So that is just by way of an overview. My paper elaborates a bit on some of those themes. Thank you.

The Chairman: Mr. Cochrane, thank you very much. It has been very helpful.

Mr. Paul Muldoon (Counsel, Canadian Environmental Law Association; former Member of the Task Force on the Ontario Environmental Bill of Rights): I would like to build on a number of points you've heard already today, but of course from a slightly different perspective.

I was an environmental representative sitting on the task force during 50-odd meetings that we had in developing that legislation. One of the aspects I would like to start off with is a rationale for the environmental commissioner in Ontario because I think there is something to be said and a lesson to be learned in other jurisdictions.

So I would like to make some opening comments about the concept of accountability, then move on to some general lessons that I think are important and that I certainly think we learned during our deliberations in Ontario. Then I'll talk about some specific things dealing with the environmental commissioner or auditor general at the federal level, which I'd like to review with you.

In terms of the opening notion, coming from the environmental community—and as many of you have probably experienced—I find there is a high degree of cynicism in society concerning the ability of government to protect the

[Translation]

means reporting directly to Parliament with the ability to walk into pouvoirs, c'est-à-dire qui puisse relever directement du Parlement et intervenir à n'importe quel moment.

> Il faut que ce soit une nomination non partisane. Il ne faut évidemment pas que ce soit quelqu'un qui soit à la solde d'un parti. S'il devait y avoir un doute sur la crédibilité de ce bureau, cela ne marcherait pas et il faut donc que ce soit quelqu'un qui ait la confiance, me semble-t-il, du grand public et en même temps des politiques.

> La seule question à laquelle je vous demanderais de réfléchir en conclusion est la suivante: pensez-vous que les pouvoirs politiques seront prêts à accepter ce genre d'imputabilité? On ne peut concevoir qu'un commissaire à l'environnement puisse forcer un ministre à démissionner ou à modifier sa politique. On peut toutefois créer un bureau qui a suffisamment de crédibilité, d'autorité morale et de compétence pour obliger un gouvernement à prendre des décisions qui soient bonnes pour l'environnement ou obliger un ministre à démissionner si le commissaire à l'environnement déclare que son ministère ou lui-même ou ses fonctionnaires ont pris une mauvaise décision.

> Si je termine sur ce point, c'est parce que si vous avez un tel commissaire, vous constaterez que les fonctionnaires et ministres ne seront pas disposés à prendre des décisions qui pourraient finalement les obliger à démissionner. C'est en fait exactement ce qu'est l'imputabilité politique. Si les politiques et les bureaucrates savent qu'ils seront tenus responsables, ils prendront certainement de bonnes décisions.

> Voilà donc un aperçu de mon mémoire. Vous y trouverez quelques précisions sur certains de ces thèmes. Je vous remercie.

> Le président: Merci beaucoup, monsieur Cochrane. Votre intervention fut très utile.

> M. Paul Muldoon (conseiller juridique, Association canadienne du droit de l'environnement; ancien membre du groupe de travail sur la loi concernant les droits environnementaux de l'Ontario): Je vais revenir sur un certain nombre de choses dont vous avez déjà entendu parler aujourd'hui mais en vous présentant une perspective un peu différente.

> Je représentais un groupe environnemental au sein du groupe de travail qui a tenu quelque 50 réunions pour préparer ce projet de loi. Je commencerai par vous parler de la raison pour laquelle on est parvenu à la conclusion qu'un commissaire à l'environnement était nécessaire en Ontario car je crois que l'on peut en tirer une leçon dans d'autres contextes.

> Je ferai donc d'abord quelques commentaires sur le concept même d'imputabilité et je passerai ensuite à certaines leçons générales importantes que nous avons tirées de nos délibérations en Ontario. J'aborderai ensuite certains points précis touchant le commissaire ou le vérificateur général à l'environnement au palier fédéral.

> Je disais tout d'abord que venant d'un groupe de défense de l'environnement-et comme beaucoup d'entre vous en ont probablement fait l'expérience-je constate que la société en général est plutôt cynique quant à la capacité qu'a le

environment. That cynicism is, I think, in many respects well justified in the sense that we have governments trying to cope with a very complex, very interrelated set of public policy issues dealing with the environment. The question is how we are to set an agenda to resolve that. The notion of accountability forces those kinds of issues onto the table.

What you've heard already today was the notion that we should move towards the notion of political accountability, and I think that's correct. But political accountability is of course not instead of judicial accountability. In my view, a democracy is a balance between the intervention of courts in appropriate circumstances and, equally important, political accountability through a variety of mechanisms. It seems to me that an environmental commissioner is one of those vital connections.

There are three reasons for my saying that. One is that the advantage of political accountability through a mechanism such as an environmental commissioner is that the kind of public participation and the kind of intervention you want in the process is as early in the day as possible. You want it before you have a problem. Therefore, when you include the public and you want to review and participate in environmental decisions, it must be at the very front end. That's where an environmental commissioner can have a role, before bad decisions occur.

The second reason it's important, as has already been alluded to today, is that while the courts play a vital role in the protection of the environment, they themselves can be quite alienating to most people. They're expensive and they invoke a very cumbersome process. Therefore if it is possible to include the public in a more meaningful and effective way while still having a judicial remedy at the end of the day, I think it's the best of all worlds.

The third reason is that one thing an environmental commissioner can do is get involved in the intricate and interconnected world of public policy dealing with the environment, something the environmental courts are loath to do and find very difficult.

So my view is that when you look at and think about how we make decisions about the environment and enforce them, you see that it's compromise and a trade-off between political and judicial accountability. What the Ontario environmental bill of rights does is find that balance. There are sections in the environmental bill of rights that allow enhanced access to the courts, but clearly the emphasis in the bill is on political accountability, and in strenuous ways the legislation tries to ensure that. I leave that as an opening comment coming from an environmental group.

• 1605

Let me just talk in general about lessons that I take from my experience in participating in the environmental bill of rights task force. The first one is that there is no magic in the name of this mechanism, whether it be an ombudsperson, a commissioner, what have you. The important thing for this committee to do is to decide on its essential functions.

I say that because what I would like to do very briefly is review some of the functions of the environmental commissioner of Ontario. I have no less than five functions.

[Traduction]

gouvernement de protéger l'environnement. À bien des égards, ce cynisme est tout à fait justifié, en ce sens que les gouvernements essaient de faire face à des problèmes très complexes et de tenir compte de nombreuses considérations qui sont liées dans les questions touchant l'environnement. Il faut donc savoir comment parvenir à résoudre le problème. La notion d'imputabilité oblige à rendre ces questions publiques.

On vous a déjà parlé aujourd'hui de la notion d'imputabilité politique, et je crois que c'est en effet important. Mais cela ne doit évidemment pas remplacer l'imputabilité judiciaire. À mon avis, une démocratie doit équilibrer l'intervention des tribunaux dans certaines circonstances appropriées et, tout aussi important, l'imputabilité politique par tout un éventail de mécanismes. Il me semble que le commissaire à l'environnement pourrait représenter ce point essentiel de convergence.

J'invoque pour cela trois raisons. D'une part, l'avantage de l'imputabilité politique par un mécanisme tel qu'un commissaire à l'environnement et que le genre de participation de la population et l'intervention que l'on recherche dans le processus doit avoir lieu le plus tôt possible. Cela doit se faire avant que ne surgisse un problème. Aussi, lorsque l'on invite le grand public à participer aux décisions environnementales, ce doit être dès le début. C'est là qu'un commissaire à l'environnement peut jouer son rôle, avant que de mauvaises décisions ne soient prises.

Deuxièmement, comme on y a déjà fait allusion aujourd'hui, il faut comprendre que si les tribunaux jouent bien un rôle vital pour la protection de l'environnement, ils peuvent être assez intimidants pour la majorité des gens. Cela coûte cher et c'est un processus très lourd. S'il est donc possible d'inclure le grand public d'une façon plus significative et efficace tout en conservant le remède judiciaire en dernier recours, je dirais que l'on aura alors le meilleur des deux mondes.

Troisièmement, un commissaire à l'environnement peut intervenir dans le monde très compliqué et très embrouillé de la politique de l'environnement, ce que les tribunaux répugnent à faire et trouvent extrêmement difficile.

Je dirais donc que lorsque vous réfléchissez à la façon de prendre des décisions concernant l'environnement et de les faire appliquer, vous pouvez constater qu'il s'agit d'un compromis entre l'imputabilité politique et l'imputabilité judiciaire. La Charte ontarienne des droits environnementaux fait exactement cela. Il y a des articles dans cette charte qui facilitent l'accès aux tribunaux mais il est évident que l'on y insiste davantage sur l'imputabilité politique que l'on veut absolument garantir grâce à cette loi. C'est donc là le premier commentaire que je voulais faire venant d'un groupe environnemental.

Je vais vous parler maintenant de quelques généralités sur les leçons que l'on peut tirer de l'expérience du groupe de travail sur la Charte des droits environnementaux. Tout d'abord, peu importe le nom, qu'il s'agisse d'un ombudsman, d'un commissaire ou que sais—je. Ce qui est important, c'est de décider quelles seront ses fonctions essentielles.

Si je dis cela c'est parce que j'aimerais revenir très brièvement sur certaines des fonctions du commissaire ontarien à l'environnement. Il n'y a pas moins de cinq de ces fonctions.

The Chairman: That's fine, but can you compress them-

Mr. Muldoon: Sure.

The Chairman: I sense that people would like to start asking questions.

Mr. Muldoon: The first function is that it plays the role of an auditor in reviewing the implementation of the environmental bill of rights and the workings of the statute itself. It plays the role of a clearing-house in the sense that all applications under the bill go to the commissioner first, and rather than having the public decide what ministry is affected and should respond, the commissioner is in effect the sorting house for that type of work.

It has a specific educational role under the bill, not only to educate people about the bill but about environmental issues generally. It also has the role of furthering compliance or adherence to the environmental bill of rights. That's really the role of political accountability.

It also has the role, in a sense, of a dispute settlement mechanism, not by way of arbitration but by the way of disclosure and, as was mentioned, by moral suasion in trying to convince government to do the right thing in appropriate circumstances.

It has a whole myriad of roles to play, and whether or not you call it a commissioner, an auditor general, or what have you, I think what's important is to identify for the purposes of this committee which is the appropriate role and then think about the name.

The second general lesson is that a body like this needs legislation. I think it should be entrenched in law. The reason for it is twofold; one is that its roles, function, mandate, scope and powers must be crystal clear in the minds of the public, in the minds of government and in the minds of other affected constituencies. Otherwise, and experience has shown this in other jurisdictions, the debate is not about the effectiveness of the commissioner but about what the mandate, scope or role is.

The third one is that one of the things this committee may also want to recommend in addition to the mechanics of the commissioner is the substantive context for this mechanism. I think the commissioner or auditor general cannot operate in a substantive vacuum. The advantage of the environmental bill of rights is that section 2 outlines, in effect, the provincial environmental policy in which this commissioner will operate, and one may want to think about the substantive context for this position.

Let me very briefly, Mr. Chair, review three issues I'd like to bring to light in terms of the specifics I would like to talk about. One is the notion of accountability of this mechanism itself. It is fundamentally important that the body you create is independent and impartial. The key lesson that emanates from that is, one, that the independence means it reports directly to the legislature, the House of Commons, and not through a ministry.

The environmental commissioner of Ontario will in effect be a watchdog to some 14 ministries. It is not screened or filtered through another ministry. We think that's fundamentally important.

[Translation]

Le président: Parfait, mais pourriez-vous les passer rapidement en revue. . .

M. Muldoon: Certainement.

Le président: J'ai l'impression que l'on voudrait bien commencer à poser des questions.

M. Muldoon: La première fonction est une fonction de vérificateur qui surveille la mise en application de la Charte des droits environnementaux et la façon dont celle-ci est utilisée. C'est donc un centre de sélection en ce sens que toutes les demandes présentées en vertu de la charte sont d'abord soumises au commissaire et ce n'est donc pas au grand public de décider du ministère qui est touché et qui devrait être interpellé puisque c'est le commissaire qui en fait s'occupe de ce genre de choses.

Il a un rôle spécial d'éducation aux termes de la charte car il doit non seulement informer la population sur la charte mais sur les questions d'environnement en général. Il doit aussi veiller à ce que l'on respecte cette Charte des droits environnementaux. C'est réellement là qu'entre en jeu l'imputabilité politique.

Il a aussi, dans un certain sens, un rôle de mécanisme des règlements des différends, non pas par arbitrage mais en dévoilant les problèmes et, comme on l'a dit, en usant de persuasion morale pour essayer de convaincre le gouvernement de faire ce qu'il faut dans les circonstances.

Il a tout un éventail de rôles à jouer et que vous l'appeliez commissaire ou vérificateur général ou ce que vous voudrez, ce qui est important c'est de déterminer, pour vous, ce que devrait être le rôle de ce Bureau et le nom viendra ensuite.

La deuxième leçon générale que j'en ai tirée est qu'il faut une loi. Une telle fonction doit être consacrée dans la loi. La raison est double: d'abord ses rôles, fonction, mandat, portée et pouvoirs doivent être absolument clairs aux yeux du grand public, aux yeux du gouvernement et aux yeux de tous les autres intéressés. Sinon, et l'expérience l'a prouvé ailleurs, on ne discute pas de l'efficacité du commissaire mais de son mandat, de son champ d'action ou de son rôle.

Troisièmement, une des choses que ce Comité voudra peutêtre aussi recommander en plus du système de commissaire, c'est le contexte dans lequel opère un tel système. Le commissaire ou vérificateur général ne peut opérer dans le vide. L'avantage de la Charte des droits environnementaux est que l'article 2 expose en fait la politique environnementale provinciale qui doit guider le commissaire et il serait peut-être donc bon également d'envisager quelque chose du genre.

Permettez-moi maintenant d'insister sur trois points qui me semblent importants. D'une part, la notion d'imputabilité de ce mécanisme lui-même. Il est fondamental que l'organe que vous créerez soit indépendant et impartial. La leçon essentielle qui est ressortie de tout cela est que cette indépendance signifie que le titulaire est directement responsable devant l'Assemblée législative ou la Chambre des communes et ne passe pas par un ministère.

Le commissaire ontarien à l'environnement surveillera en fait quelque 14 ministères. Il ne relèvera en aucune manière d'un autre ministère. Nous jugeons que c'est fondamental.

Corresponding to this is the appointment process. Under the environmental bill of rights legislation, the environmental commis- que le commissaire à l'environnement soit nommé sur avis de sioner is appointed on advice of the assembly. In effect, the intent of l'assemblée. En fait, l'intention du groupe de travail était que cette the environmental bill of rights task force was to have an nomination soit non partisane et que le ou la titulaire soit nommé par appointment that is non-partisan and that is appointed by and reports l'assemblée et soit comptable devant elle et elle seule. to the assembly.

1610

Therefore, in the legislation creating this position, the qualifications of the commissioner, the specific appointment procedure and the powers and functions should be outlined. In this way, part of the power of the position emanates from its credibility and independence, and it is immune, to the extent possible, from political interference. I think it's fundamentally important.

The last lesson I'll talk about is provision of adequate resources to this position. One of the things tailored in Ontario was whether or not this creates a whole new bureaucracy and becomes an expensive undertaking. If the legislation is read carefully, I think one will see that the intent of this position is to be a small, effective office, specifically designed to strategically intervene and report on matters of significant environmental decisions, proposals and problems. It is not meant to duplicate environmental or other bureaucracies, but is meant to assist them to better deliver their functions.

In the age of sustainability, we have embarked in new areas of public policy and public policy challenges for which there is no simple answer. By having a resource that's open to and can give assistance to all ministries and departments, you are reducing the cost of bureaucracy, not adding to it. The way the environmentalists have calculated it is that if the environmental commissioner of Ontario can save one environmental problem per year, it will more than pay for itself over the long term. In our view, if it is done carefully and strategically, the new office you are proposing will not only save the taxpayers a lot of money, both in the short and long term, but will enhance the ability of present departments to do their job better.

Most of my comments are detailed in my submission. I'll leave the comments at that. I think those represent the highlights of my submission.

The Chairman: Thank you, Mr. Muldoon. Your last point is extremely helpful to us.

M. Chrétien: Je vais, si vous le permettez, poser plusieurs petites questions auxquelles j'aimerais que vous répondiez brièvement, aussi bien pour mon information que pour celle de mes collègues.

D'abord, est-ce que le commissaire à l'environnement en Ontario supervise uniquement les ministères ou peut-il également superviser l'industrie et les simples citoyens?

Mr. Cochrane: No, the commissioner will not be scrutinizing private works or individual citizens. However, if the legislature asks the environmental commissioner to take on a special task that isn't related to scrutinizing government—for example, if a new issue comes up that they need someone with environmental expertise to inquire into—he or she might do that, but that would be a special request. The essential function of the commissioner is scrutiny of government decision-making and how government performs under the environmental bill of rights.

[Traduction]

De même pour la nomination: dans le texte de loi, il est proposé

Aussi, la loi portant création de ce poste doit-elle préciser quels doivent être les qualifications du commissaire, la méthode de nomination et les pouvoirs et fonctions qui lui seront impartis. De la sorte, une partie de son pouvoir émane de sa crédibilité et de son indépendance et, dans toute la mesure du possible, il est à l'abri de toute ingérence politique. C'est tout à fait fondamental.

La dernière leçon dont je vais vous entretenir est qu'il faut fournir à ce poste les ressources nécessaires. Une des choses dont il a été beaucoup question en Ontario était de savoir si cela ne risquait pas de créer toute une administration très coûteuse. Si l'on veut bien lire attentivement ce texte, on constate que l'idée est au contraire un petit bureau efficace, dont le rôle précis est d'intervenir stratégiquement et de faire rapport sur des décisions, propositions et problèmes de grande importance pour l'environnement. Il ne s'agit pas de faire double emploi avec les autres autorités gouvernementales ou autres, mais bien de les aider à mieux jouer leurs rôles.

À notre époque où le leitmotiv est le développement durable, l'élaboration des politiques est devenue très complexe. En ayant ainsi quelqu'un qui peut porter assistance à tous les ministères et départements d'État, on diminue les coûts de l'administration plutôt qu'on ne l'augmente. environnementalistes ont calculé que si le commissaire ontarien à l'environnement peut éviter un problème environnemental par an, ses frais seront largement amortis à long terme. Il nous semble que si on est prudent et qu'on agit avec stratégie, ce nouveau bureau que vous proposez non seulement épargnera beaucoup d'argent aux contribuables, à court et à long termes, mais permettra également aux ministères de mieux s'acquitter de leurs fonctions.

Tout cela est précisé dans mon mémoire. Je m'arrêterai donc là. C'est essentiellement ce que j'avais à vous dire.

Le président: Merci, monsieur. Cette dernière remarque est extrêmement utile.

Mr. Chrétien: If I may, I will ask several short questions to which I would like you to briefly answer, for my information and that of my honourable friends.

First of all, does the Ontario commissioner only watch departments or can he also watch industry and the man in the street?

M. Cochrane: Non, le commissaire ne surveillera pas le secteur privé ni les simples citoyens. Toutefois, si la loi stipule que le commissaire à l'environnement doit assumer une tâche spéciale qui ne consiste pas à surveiller le gouvernement—par exemple, si un nouveau problème surgit pour lequel on a besoin d'un spécialiste de l'environnement-le commissaire en cause pourrait être amené à le faire, mais il s'agirait alors d'une requête spéciale. La fonction essentielle du commissaire est de surveiller le processus décisionnel du gouvernement et si le gouvernement respecte les termes de la Charte des droits environnementaux.

M. Chrétien: On dit que si deux résidents de l'Ontario portent plainte, cela déclenche une enquête de la part du commissaire. Donc, il faudrait que les plaintes soient dirigées contre un ministère. Est—ce que vous êtes au courant de plaintes de ce genre?

Mr. Cochrane: No. They haven't yet appointed an environmental commissioner for Ontario. They say the announcement is imminent, that they have it down to a short list. Once the commissioner is in place this method of requesting investigations and reviews can begin, but it hasn't started yet. The legislation was proclaimed on February 15.

Mr. Muldoon: To add one point, the commissioner receives the complaint and then hands it to the ministry responsible to investigate it. The only power of the commissioner is to review the discretion as to whether or not that complaint was worthy of the investigation. So the commissioner will do no investigation of that sort. He or she will only review whether or not the ministry in charge of that area did a good job. So the commissioner does not do investigation on the ground level. It is only review of discretion in that context.

M. Muldoon:

In plainte et la enquête. Tout ce la plainte mérit commissaire ne peut voir si le mini the ministry in commissaire ne peut voir si le mini the fait pas lui—rivestigation on the ground level. It is only review of discretion in that context.

• 1615

M. Chrétien: En Ontario, vous avez tous les deux, beaucoup travaillé sur ce dossier. L'Ontario a choisi un commissaire à l'environnement. J'imagine que vous avez bien pesé le choix des mots comme vérificateur à l'environnement et commissaire à l'environnement. Pourquoi l'Ontario a-t-elle choisi le commissaire au lieu du vérificateur?

Mr. Cochrane: Actually, I would say that the two are the same in Ontario. We have called it an environmental commissioner, but that office has functions that are the same as an auditor. That person has the power to audit government's implementation of the environmental bill of rights.

Mr. Muldoon: In my view, it is an auditor position plus other powers. But certainly in drafting the legislation what was paid attention to were the powers and functions within both the federal auditor general's and the provincial auditor general's acts or statutes. So in a big part, it is modelled off an auditor general's role.

The Chairman: I suspect what Mr. Chrétien would like to know from you is whether the role of the Ontario commissioner is reactive or proactive, or both.

Mr. Cochrane: Well, that's why I think we didn't use the name "auditor". There are many audit functions in it, but the powers of this office go beyond being an auditor. It audits and it has, for example, the ability to conduct educational programs within government, to teach civil servants how to work with the bill. It has this extra authority, if the legislature asks the commissioner to do it, to inquire into a special project or field that needs some examination. I think Paul Muldoon is right. At its basic level it is an auditor, but then some extra powers and authorities were added on top of those audit functions to allow the commissioner to be a little bit more activist in government.

M. Chrétien: À tour de rôle, chacun de vous a parlé abondamment de l'imputabilité politique. Vous en avez parlé même, surtout le deuxième intervenant, avec beaucoup d'insistance. À un point tel que je me demande si on peut croire

[Translation]

Mr. Chrétien: I heard that if two citizens of Ontario lodge a complaint, there will be an investigation by the commissioner. Therefore, complaints will have to be registered against a department. Are you aware of such complaints?

M. Cochrane: Non. On n'a pas encore nommé de commissaire à l'environnement pour l'Ontario. Il paraît que ce sera annoncé sous peu et que la sélection est presque faite. Lorsque le commissaire sera nommé, cette méthode de demande d'enquête et d'examen pourra débuter mais ce n'est pas encore fait. La loi a été proclamée le 15 février.

M. Muldoon: Je tiens à préciser que le commissaire reçoit la plainte et la transmet au ministère responsable pour faire enquête. Tout ce que le commissaire peut faire, c'est décider si la plainte mérite ou non qu'on fasse une enquête. Le commissaire ne peut donc pas mener d'enquête de ce genre. Il ne peut voir si le ministère ou organisme en cause a bien fait son travail. Il ne fait pas lui-même enquête sur place. Il ne fait qu'examiner la prise de décision.

Mr. Chrétien: You both did a lot of work in this area in Ontario. Ontario chose to go with an environmental commissioner. I imagine that you really weighed the use of a term such as "environmental commissioner" as opposed to "environmental auditor". Why did Ontario choose to have a commissioner rather than an auditor?

M. Cochrane: En réalité, je dirais que les deux notions sont les mêmes en Ontario. Nous avons opté pour un commissaire à l'environnement, mais il a le même rôle qu'un vérificateur. Le commissaire est autorisé à vérifier la façon dont le gouvernement applique les dispositions de la charte des droits environnementaux.

M. Muldoon: À mon avis, il s'agit d'un poste de vérificateur à qui l'on a conféré certains autres pouvoirs. En rédigeant la charte, on a examiné les pouvoirs et les fonctions prévus dans les lois portant sur le vérificateur général du gouvernement fédéral et des provinces. Le rôle du commissaire à l'environnement suit donc pour une bonne part celui d'un vérificateur général.

Le président: J'ai l'impression que ce que M. Chrétien voudrait savoir c'est si le rôle du commissaire de l'Ontario est réactif, proactif ou les deux.

M. Cochrane: C'est pour cela, je crois, que nous n'avons pas employé le mot «vérificateur». Le commissaire a bon nombre de fonctions de vérification, mais ses pouvoirs dépassent celui d'un vérificateur. Il fait des vérifications et il peut aussi, par exemple, instaurer des programmes d'éducation au sein du gouvernement pour expliquer aux fonctionnaires comment se conformer aux dispositions de la charte. Il peut aussi, à la demande de l'assemblée législative, faire enquête sur un projet particulier ou un domaine quelconque. Je pense que Paul Muldoon a raison. Il s'agit essentiellement d'un rôle de vérificateur, mais on y a ajouté des pouvoirs supplémentaires pour permettre au commissaire de jouer un rôle un peu plus proactif auprès du gouvernement.

Mr. Chrétien: You have both in turn spoken at length about political accountability. You even gave a lot of emphasis to this aspect, especially the second witness. This, such an extent that I am wondering whether we can really believe in political

à l'imputabilité politique. Vous avez dit que cela pouvait même aller accountability. You said that the commissioner could even go as far jusqu'à réclamer la démission du ministre en question qui ne pourrait pas prendre ses distances et dire «c'est un de mes collaborateurs qui a fait la gaffe, ce n'est pas de ma faute». Et puis, vous avez également parlé de la différence qu'il y avait entre l'imputabilité politique et l'imputabilité judiciaire.

Ma prochaine question est très directe et j'aimerais avoir une réponse assez courte. Est-ce que vous croyez sincèrement à l'imputabilité politique?

Mr. Cochrane: I have no hesitation in saying yes. There used to be such a thing, but it has disappeared in the last couple of decades. Don't think for a moment that the courts, as Paul Muldoon was mentioning, no longer have a role. There is a role for the courts in protecting the environment. It is just my wish and my hope and I think the task force's hope that this would be the absolute last resort; that we would live in a society where government would take good steps well in advance, in consultation with the public, to protect the environment, to do its utmost. For those egregious events, those events that we lose control of, or the truly bad-faith actor, the so-called bad corporation that does something deliberate, in cases like that, yes, we would have to resort to the courts, but it would be a last resort.

Le président: Dernière question.

M. Chrétien: Votre vérificateur général en Ontario, n'a-t-il pas eu envie de suggérer qu'il pourrait récupérer la job avec un minimum de personnel multidisciplinaire ajouté à son service qui pourrait faire ainsi du bon travail?

• 1620

Mr. Cochrane: We didn't have any submissions directly from the provincial auditor in Ontario. Your point is a good one. We shouldn't create offices that duplicate each other. Perhaps some day these two offices could be integrated.

It wasn't suggested we should completely integrate financial auditing with environmental auditing, at least in the early stages. I think this office needs to have some profile. It has to be seen as an environmental watchdog rather than just balancing financial and environmental considerations. So the idea of avoiding duplication is a very good one.

Mr. Johnston (Wetaskiwin): Since I'm filling in here today, I don't have the benefit of past discussions. When we're talking about an environmental commissioner, is this ultimately going to lead to some sort of environmental police? It will ultimately lead to another layer of bureaucracy, I'm sure.

I'm just wondering if the situation will become like it is in Holland now, where a farmer can't burn a bale of straw or is restricted to the amount of commercial fertilizer he can use. As a matter of fact, somebody from the environmental commission actually tells him which fields he should spread his barnyard manure on. I'm just wondering if this is the first step before coming ultimately to that process.

[Traduction]

as to require the resignation of a minister who could not distance himself from his decision by saying, "it is one of my assistants who blundered, it is not my fault". You also spoke about the difference between political and judicial accountability.

My next question is very simple and I would like a short answer. Do you sincerely believe that political accountability is possible?

M. Cochrane: Je n'hésite nullement à dire que oui. Cela existait à une certaine époque, mais pas depuis quelques décennies. Comme le disait Paul Muldoon, n'allez pas croire un seul instant que les tribunaux n'ont plus de rôle à jouer. Ils auront toujours un rôle dans la protection de l'environnement. Tout ce que j'espère et ce que le groupe de travail espérait aussi, c'est que ce sera vraiment le dernier recours et que, à l'avenir, le gouvernement prendra les mesures appropriées pour protéger l'environnement après avoir consulté le public bien à l'avance et qu'il fera de son mieux à cet égard. Pour les cas où il se produit quelque chose imprévu ou ceux où quelqu'un agit vraiment de mauvaise foi, par exemple si une méchante société prend délibérément des mesures nuisibles, il faudra certainement avoir recours aux tribunaux, mais ce sera vraiment un moyen de dernier recours.

The Chairman: One last question.

Mr. Chrétien: Was the Ontario auditor general not tempted to suggest that he could take over the job if a minimum multidisciplinary staff were added to his service so that he would be able to do a good job?

M. Cochrane: Nous n'avons pas entendu parler directement du vérificateur provincial de l'Ontario. Vous avez toutefois raison. Il ne faut pas créer de service qui ferait le même travail qu'un autre. Peut-être que les deux services seront un jour intégrés.

On n'a pas proposé une intégration complète de la vérification financière et de la vérification environnementale, du moins au départ. À mon avis, le nouveau service doit d'abord être bien en vue. Il doit se faire connaître comme un protecteur de l'environnement au lieu d'être là uniquement pour faire l'équilibre entre les considérations financières et environnementales. C'est donc une bonne idée que d'éviter le double emploi.

M. Johnston (Wetaskiwin): Je remplace un autre député ici aujourd'hui et je n'ai donc pas eu l'avantage d'assister aux délibérations précédentes. On parle maintenant d'un commissaire à l'environnement, mais est-ce que cela va mener plus tard à la création d'une espèce de police environnementale? Je suis certain que cela entraînera certainement la création d'un autre niveau bureaucratique.

Je me demande si nous allons en arriver à ce qui existe maintenant en Hollande, où un agriculteur ne peut pas faire brûler une botte de paille ou doit utiliser seulement des quantités bien précises d'engrais commercial. Il y a même quelqu'un de la commission environnementale qui dit aux agriculteurs sur quels champs ils peuvent épandre leur fumier. Je me demande donc si ce n'est encore que la première étape avant d'en arriver à ce point-là.

Mr. Cochrane: I hope not. We talked about this extensively during our deliberations in the task force. One of my jobs as chair was to meet with groups like the Ontario Federation of Agriculture to find out what they thought about this. One thing we did hear from the agricultural community was that it didn't like judicial accountability any more than anybody else. The idea of having the accountability somewhere else, like with a commissioner, was a terrific idea.

We never imagined the idea of turning an environmental commissioner's office into an extra layer of bureaucracy that would police the whole private sector, and I think every member of this task force would oppose that.

The job of a commissioner is to be a watchdog on government, to make sure it does things like have open public participation in a transparent decision—making system. It would allow farmers, in the case you talk about, to come to government and advise if there's too much regulation in how they spread fertilizer—or the way they have water—taking permits for a creek running through their property is too cumbersome and they need a better way. The government would perhaps agree with them and have a process to decide what the better way is. If government wouldn't listen to a minister of agriculture who wouldn't listen to farmers, the commissioner would be able to comment on it.

This is a watchdog on government to make sure government includes the public in its decision-making.

Mr. Johnston: I accept that. I haven't researched what precipitated the decision in Holland to have these very restrictive environmental laws. It may have started very much along these lines.

Mr. Cochrane: We didn't see our financial auditor in Ontario start going out and auditing the private sector, so I don't know why an environmental commissioner would feel obliged to do it.

I used an expression in my paper because it was something that came up over and over again. People say this commissioner has to be lean, mean and green. That means a small bureaucracy that targets itself and tries to have maximum effectiveness without becoming a huge bureaucracy.

There's no way you should try to create a human rights commission for the environment. There's no way you should be creating a federal ombudsman for the environment. Those are not the functions we had in mind in Ontario.

Mr. DeVillers: I had a question for Mr. Muldoon. I think that in your presentation you made the statement that there's no magic in a name. We heard from previous witnesses that there should be considerable consideration of what we call the office because of the public's the bureaucrats' and the politicians' perception of what we might be creating here. I wondered if maybe you could expand on your comment that you didn't feel there was any magic.

[Translation]

M. Cochrane: J'espère que non. Nous en avons discuté longuement au groupe de travail. À titre de président, j'étais notamment chargé de rencontrer des groupes comme la Fédération de l'agriculture de l'Ontario pour leur demander leur avis. Les agriculteurs nous ont dit notamment qu'ils n'aimaient pas plus l'imputabilité judiciaire que quiconque d'autre. Ils étaient ravis que quelqu'un d'autre, par exemple un commissaire, soit chargé de faire respecter la notion d'imputabilité.

Nous n'avons jamais songé à transformer le service du commissaire à l'environnement en un service de surveillance pour tout le secteur privé et je pense que tous les membres du groupe de travail s'y opposeraient.

Le rôle du commissaire doit être de surveiller ce que fait le gouvernement, de s'assurer qu'il fonctionne au grand jour et qu'il obtient la participation du public dans son processus décisionnel. Dans un cas comme celui que vous avez mentionné, les agriculteurs pourraient se présenter devant le gouvernement pour dire que la façon d'épandre leur engrais est trop réglementée ou que le système de permis pour prendre l'eau d'un ruisseau qui traverse leur terrain est trop compliqué et qu'il faut trouver mieux. Le gouvernement jugerait peut-être que les agriculteurs ont raison et feraient quelque chose pour trouver une meilleure façon de procéder. Si le gouvernement ne suivait pas les conseils du ministre de l'Agriculture ou si celui-ci ne tenait pas compte de l'avis des agriculteurs, le commissaire pourrait le signaler.

Le commissaire surveillera donc les activités gouvernementales pour s'assurer que le public participe à la prise de décisions.

M. Johnston: Je suis d'accord là-dessus. Je n'ai pas fait de recherches pour voir ce qui a poussé les autorités hollandaises à adopter des lois environnementales aussi restrictives. Cela a peut-être commencé par quelque chose de bien semblable à ce que nous avons ici.

M. Cochrane: Nous ne pensions pas que le vérificateur financier de l'Ontario devrait commencer à faire des vérifications dans le secteur privé et je ne vois pas non plus pourquoi le commissaire à l'environnement se croirait obligé de le faire.

Il y a une chose dont je parle dans mon mémoire parce que c'est revenu à maintes reprises dans nos discussions. Les gens nous ont dit que le bureau du commissaire devrait être de petite taille et écologique en plus d'avoir du mordant. Cela veut dire un petit service bien ciblé qui s'efforce d'être aussi efficace que possible sans devenir une grosse bureaucratie.

Il ne faudrait certes pas créer quelque chose comme la Commission des droits de la personne pour l'environnement. On ne doit pas non plus créer quelque chose comme un ombudsman fédéral pour l'environnement. Ce n'est pas ce que nous avons voulu faire en Ontario.

• 1625

M. DeVillers: J'ai une question à poser à M. Muldoon. Vous avez dit, je pense, dans votre exposé, qu'un nom n'a rien de magique. Divers témoins nous ont toutefois dit que nous devons réfléchir longuement à la façon dont le nouveau service sera désigné en raison de l'impression que cela donnera au public, aux bureaucrates et aux politiques. Vous pourriez peut-être nous expliquer davantage pourquoi vous croyez qu'un nom n'a rien de magique.

Mr. Muldoon: The reason is that no matter what name you use, it's been used before and therefore you're going to be taking in certain baggage. If you say it's an auditor general and give it some powers that are not strictly those of an auditor, such as in Ontario, then you'd be accused of creating something that isn't what you created. If you use the word "commissioner", it does give the view that it's this huge bureaucracy that's going to do this or that.

My suggestion is that, as a committee, you decide what functions you want to give it and invent a new name that doesn't take in that kind of baggage. By doing that, I think that you start afresh.

I've read some of the submissions, and one of the things that strikes me is that everybody defines an ombudsman differently and everybody defines a commissioner differently. To go into some sort of esoteric discussion of what the difference is between this and that leads, I think, to further confusion.

Mr. DeVillers: So there is magic in the name. We have to be careful.

Mr. Muldoon: Let me put it this way. It's a good formula to confuse people. My suggestion is that in order to avoid that, decide what functions you want and then invent or use a term that doesn't import the confusion other terms bring in.

Mr. DeVillers: You made another comment that the qualifications of the individual should be in our recommendations. Now, I think Mr. Cochrane in his submission gave us an indication of what he thought those qualifications could be. I wonder if you could assist us in that.

Mr. Muldoon: Sure. I can give you a few of them. I think the person should have some professional environmental experience, experience working with bureaucracies, and the ability to communicate and liaise with various constituencies, including environmental constituencies, communities, and businesses. In other words, it would be a person who has both a professional and personal interest in this kind of work.

I think one of the problems is that it will be difficult to find a sort of superhuman person like that. One of the suggestions I made in the paper is that I hope you will give some thought to providing the position with the ability to create advisory boards or advisory bodies so that they could have the benefit of ongoing advice from a whole range of constituencies, whether it be from the environmental community, the universities, research communities, or public policy institutes, things like that. In my view, the idea is to have someone who understands the issues and how government works.

Mr. Reed (Halton—Peel): We've started a discussion on political accountability this afternoon, but I see no emphasis at all on citizen accountability, on objector accountability. I'm sure you're familiar with the present law in Ontario that says that when a development is taking place, all of the approvals can be obtained, but an objector can rise up, object to, and stop a project with no financial liability on that citizen whatsoever. I have known some colleagues who have had direct experience with this kind of situation.

[Traduction]

M. Muldoon: Le fait est que, peu importe le nom que vous utiliserez, il a déjà été employé pour autre chose et il créera donc certaines associations dans l'esprit des gens. Si vous dites que ce sera un vérificateur général et si vous donnez au nouveau service des pouvoirs qui ne sont pas strictement ceux d'un vérificateur, comme on l'a fait en Ontario, on vous accusera d'avoir créé quelque chose qui ne correspond pas à ce que vous avez promis. Si vous employez le mot «commissaire», cela crée l'impression qu'il s'agira d'une énorme bureaucratie qui fera telle ou telle chose.

Je vous conseillerais donc de décider quelles fonctions vous voulez confier au nouveau service et de trouver un nouveau nom qui ne créera pas de telles associations dans l'esprit des gens. Cela vous permettra de partir à neuf.

J'ai lu certains des autres mémoires et j'ai vraiment été frappé de voir que tout le monde a des définitions différentes du rôle d'un ombudsman ou d'un commissaire. À mon avis, on ne fait que créer davantage de confusion en entamant une discussion ésotérique sur la différence entre telle ou telle formation.

M. DeVillers: Il y a donc quelque chose de magique dans un nom. Il va falloir être prudents, donc.

M. Muldoon: Je peux vous dire une chose. C'est une bonne façon de semer la confusion. Si vous voulez éviter cela, je vous conseille de décider les fonctions que vous voulez confier au nouveau service et de lui trouver ensuite un nouveau nom ou un nom qui ne risque pas d'être confondu avec un autre.

M. DeVillers: Vous avez aussi dit que nous devrions dire dans nos recommandations quelles devraient être les compétences du candidat choisi. Si je ne m'abuse, M. Cochrane nous a de son côté dit quelles devraient être ses compétences selon lui. Alors vous pourriez peut-être nous dire ce que vous en pensez, vous.

M. Muldoon: Certainement. Je peux vous donner quelques exemples. À mon avis, le titulaire devrait avoir une certaine expérience professionnelle dans le domaine de l'environnement, avoir déjà traité avec la bureaucratie et pouvoir communiquer et établir de bons rapports avec divers groupes, y compris les groupes environnementaux, communautaires et commerciaux. Autrement dit, ce devrait être quelqu'un qui s'intéresse à ce genre de travail sur le plan professionnel et personnel.

J'ai l'impression que l'une des difficultés sera de trouver un surhomme de ce genre. Une chose que je dis dans mon document, c'est que j'espère que vous songerez à permettre au commissaire ou au vérificateur de créer des conseils consultatifs pour rester de façon permanente en contact avec divers groupes et organismes, que ce soit les groupes environnementaux, les universités, les chercheurs, les instituts de politiques de l'état, et ainsi de suite. À mon avis, il faut que le titulaire comprenne les questions en cause et les rouages du gouvernement.

M. Reed (Halton—Peel): Nous avons commencé à parler d'imputabilité politique cet après-midi, mais personne n'a insisté sur l'imputabilité des citoyens ou des intervenants. Vous connaissez sans doute la loi actuellement en vigueur en Ontario, selon laquelle, lorsqu'on prépare un projet, même lorsque toutes les approbations ont été obtenues, quelqu'un peut présenter une objection et obtenir la suspension d'un projet sans la moindre obligation financière de sa part. Certains de mes collègues ont été mêlés directement à des choses de ce genre.

You know that in issues affecting the environment, any action taken by humans on this earth has an environmental impact, so there are mostly no black and white answers. There are only judgment calls based on the best knowledge available at the present time. Because there are these actions of humans that cause environmental impact, they give rise to all sorts of prejudices. Some of these may be founded; some may not be founded at all.

1630

My deep concern is how to handle a specious objection. How is that dealt with so people who propose to do something economically can go ahead and do it without having to answer the specious objection?

Mr. Cochrane: This is something we spent quite a bit of time talking about in our deliberations. The business representatives at the table—the Canadian Manufacturers' Association, the Business Council on National Issues and the Chamber of Commerce—told us point—blank that there was no point creating an environmental bill of rights for Ontario and a commissioner's office if it just meant that things got worse for business. That's because there was more than enough regulation and red tape to get a project up and running as it was.

One of the other things we heard, for example, from food processors is that they sometimes had to wait 18 to 20 months to get an approval from government in order to set up a plant to process some food.

We decided, in developing a bill of rights, that we had to deal with this problem of the risk of someone coming and being just plain vindictive or disruptive. When we gave an individual member of the public a tool for environmental protection, we built some cautionary things around it to make sure it wasn't abused.

For example, take a request for a review of a government policy, or consider a request for an investigation of suspected environmental harm. Maybe this is even more important. The request for the investigation has to be in a particular form and submitted to the environmental commissioner by two people over the age of majority and sworn under oath. They have to be able to put the evidence, upon which they rely, in suggesting to the government that an investigation should occur.

There are a couple of little hurdles they have to go over. They can't simply walk in and say they think there is a problem near such and such a provincial park so you'd better get the investigators out there. They actually have to go through a process that can be scrutinized later if they provide false information.

Mr. Reed: I appreciate the comment that was made about the necessity of having these considerations early in the game. I was interested in the statement that environmental considerations were well down on the government's list at the present time. I don't know whether you've tried to build anything in the last four years, but you know that the approval process hold—ups are because of the stagnation of the environmental approval process, especially in Ontario. What took twelve weeks five years ago took four years recently.

Mr. Muldoon: I wonder if I could just quickly respond. Most of the work I do is with citizens groups. Many of them are dealing in the planning process.

[Translation]

Tout ce que fait l'homme sur cette terre a des conséquences sur l'environnement et il n'y a donc pas de solution complètement bonne ou complètement mauvaise. On ne peut que se fier à son bon jugement d'après ce que l'on sait à ce moment—là. Tous les actes humains qui ont une certaine incidence sur l'environnement tendent à créer toutes sortes de préjugés, certains fondés, d'autres pas du tout.

Comment réfuter un argument spécieux? Comment procéder pour laisser agir ceux qui prennent une initiative valable au plan économique, sans qu'ils aient à réfuter un raisonnement spécieux?

M. Cochrane: C'est un sujet dont nous avons longuement discuté. L'Association des manufacturiers canadiens, le Conseil canadien des chefs d'entreprise et la Chambre de commerce nous ont dit carrément qu'il ne servait à rien d'instaurer, pour l'Ontario, une charte des droits environnementaux et un poste de commissaire si cela ne devait contribuer qu'à détériorer la situation économique. Dans l'état actuel des choses quand on monte un projet, on se trouve déjà devant bien assez de règlements et de paperasserie.

Ce que les industriels de l'alimentation nous ont dit, entre autres, c'est qu'il faut parfois attendre de 18 à 20 mois une approbation du gouvernement pour pouvoir monter une usine de transformation de denrées alimentaires.

En élaborant cette charte des droits environnementaux nous avons voulu prévenir l'intervention d'éléments perturbateurs ou vindicatifs. Nous voulions certes donner au public le moyen de protéger l'environnement mais nous avons voulu prévenir les abus.

Prenons par exemple le cas d'une demande d'examen d'une politique gouvernementale ou d'enquête pour déprédation de l'environnement. La demande d'enquête doit être présentée sur un formulaire spécial et présentée et commissaire à l'environnement par deux personnes majeures et assermentées qui doivent présenter des arguments à l'appui de leur demande au gouvernement de procéder à une enquête.

Mais ce faisant il reste quelques obstacles à franchir. Il ne suffit pas de se présenter au bureau du commissaire en disant qu'il y a problème à proximité d'un parc provincial et qu'il conviendrait de dépêcher des enquêteurs sur place. Il y a toute une démarche à suivre qui permet, par la suite, de vérifier que l'information fournie est véridique.

M. Reed: Je comprends qu'il soit nécessaire de tenir compte de ces éventualités dès le début. Vous disiez que les préoccupations pour l'environnement ne figuraient certainement pas en tête des priorités du gouvernement actuel. Je ne sais si vous avez essayé de construire quoi que ce soit au cours des quatre demières années, mais vous savez que les longs délais pour l'approbation sont dus à l'engorgement du système, en particulier en Ontario, où une démarche qui prenait 12 semaines il y a cinq ans vient récemment de prendre quatre ans.

M. Muldoon: Est-ce que vous me permettez une brève réponse? Le gros de mon travail se fait avec des groupes de citoyens, dont beaucoup s'occupent du processus de planification.

Let me make three quick comments. One of the reasons there are problems like that is because their participation is invariably at the end of the day, not in front of the process. In my view, if there was an upfront process whereby they could participate early in the approval process, it would avoid many of those problems.

The second reason is that there is a whole list of safety valves in the environmental bill of rights to allow ministerial discretion to toute une série de valves de sûreté donnant au ministre suffisamment ensure the rights granted in the bill are not abused. That's why there are 125 sections. There are all kinds of safety valve in it.

One of the reasons we environmentalists wanted the environmental commissioner was as a trade-off. If you build discretion into the bill to give the minister a way out of granting some rights, that discretion should be reviewed. On one hand, the minister may say that's just a vexatious claim and it won't be dealt with. However, sometimes it may not be vexatious. We're saying there should be a role for political accountability to make sure the minister does decide those issues in the right way.

• 1635

The last point I wanted to make is that when you grant rights to the public, you grant rights to all the public. In my view, some of the rights being given in this bill will also benefit not just members of the public but also the business constituency and, in particular, competitors of certain businesses. There have to be safety valves for everyone, not just for the average citizen.

Mr. Cochrane: I just wanted to add to that. One of the reasons business was able to enthusiastically get behind the environmental bill of rights was that we actually realized that with good public participation, you could speed up the decision-making process. It wouldn't take 18 months to have an approval issued for a food processing plant.

Mr. Finlay (Oxford): This is very interesting so far. You mentioned, in the role of environmental commissioner, the auditor function. Having seen the documents that the Auditor General tables, that bothers me somewhat. An auditor conjures up visions of dollars and cents and spending and so on.

Is that what you have in mind? Or is it an auditor role in the sense of hearing, listening, keeping one's ear to the ground as to what is proposed, what is going on, what projects ministries are going to do? I don't see where finances come into this office you talked about, yet that was the first thing you said.

Mr. Cochrane: On the audit function, what I've always imagined the commissioner would do, and I think this is what the task force had in mind... The bill provides a framework for how decisions should be made by government when it concerns the environment. That's the script. The environmental commissioner is there to make sure the government follows that script and applies it as it makes its environmental decisions. So the auditing is of actions as against the script, and consideration of the environment.

[Traduction]

Permettez-moi trois observations: premièrement, s'il y a des difficultés de ce genre, c'est parce que la participation de ces groupes se place invariablement en fin de processus, et non au début. Beaucoup de ces problèmes pourraient être évités, à mon avis, si ces groupes pouvaient intervenir au début du processus d'approbation.

La seconde raison, c'est qu'il existe, dans cette charte des droits, de latitude pour empêcher qu'on abuse des droits conférés par la charte. C'est pourquoi celle-ci compte 125 paragraphes contenant toutes sortes de valves de sûreté.

Si nous, écologistes, avons réclamé un commissaire à l'environnement, c'est pour équilibrer la situation. S'il est loisible au ministre, d'après la loi, de refuser d'accorder certains droits, ce pouvoir discrétionnaire devait être sujet à révision. Il peut arriver que le ministre juge abusive une demande qui ne l'est pas et qui ne sera donc pas prise en considération. Nous pensons qu'il y a place pour une procédure de responsabilisation politique, afin que le ministre prenne ce genre de décision en toute équité.

Dernier argument, quand on accorde des droits au public c'est de tout le public qu'il s'agit. Certains des droits conférés par cette Charte bénéficieront non seulement aux membres du public, mais également au secteur industriel et commercial, en particulier aux concurrents de certaines entreprises. Il faut prévoir des valves de sûreté à l'intention de chacun, pas rien qu'à celle du citoyen moyen.

M. Cochrane: Sur ce point, je tiens à ajouter une chose: une des raisons pour lesquelles les entreprises ont pu se rallier avec enthousiasme à cette Charte des droits environnementaux, c'est que nous nous sommes rendus compte qu'avec une bonne participation du public le processus décisionnaire prenait moins de temps. Il ne faudra plus 18 mois pour obtenir une approbation de monter une usine de produits alimentaires.

M. Finlay (Oxford): Voilà qui est fort intéressant. Vous parliez de la fonction de vérificateur, du commissaire à l'environnement, mais après avoir vu les documents que dépose le vérificateur général tout cela n'est pas sans m'inquiéter. Quand on entend le mot vérificateur on a des visions d'épluchage de comptes.

Est-ce à cela que vous pensiez? Ou bien le commissaire, dans ce rôle de vérificateur, est-il censé se tenir à l'écoute du public, des propositions, des projets des ministères? Je ne vois guère d'aspect financier à ce poste, et pourtant c'est la première chose que vous avez mentionnée.

M. Cochrane: Dans ce rôle de vérificateur j'entrevoyais, et c'est également ce que le groupe d'étude envisageait... Le projet de loi stipule les fondements sur lesquels doivent s'appuyer les décisions du gouvernement concernant l'environnement. Quelle est la théorie? Le commissaire à l'environnement veille à ce que le gouvernement adhère à ces principes et s'en inspire dans ses décisions sur l'environnement. Il s'agit donc de vérifier si ces décisions sont conformes aux principes de respect pour l'environnement.

I agree with you that if the commissioner ends up tabling a financial document of some kind that's impenetrable, and the public doesn't understand it and government has a million ways out because people don't understand it, then it will be for naught. This is why I say this position has to be somebody who's a bit savvy. They have to be able to pick their fights and know when they're going to win.

Mr. Muldoon: I think your question is a good one, because one of the reasons the statement of environmental values was developed in the context of the bill was that each ministry would develop a statement of environmental values. That is, how does this ministry operate? Here's what we do and how we do it. The environmental commissioner is going to weigh action against whether or not that ministry does what it says it's going to do. So it's compliance with the operating plan of each ministry. That's how I define an audit function. Is the ministry doing what it says it's going to do?

Mr. Finlay: If the ministry of forestry in Ontario says they are going to make forestry practices sustainable in the arboreal forest of northern Ontario, and then they do something which... That's something this commissioner would look at, to see whether in fact they were doing anything that would produce that effect.

A voice: That's right.

The Chairman: Thank you. Mr. Iftody, welcome to the committee.

Mr. Iftody (Provencher): Thank you.

I just want to pick up on some points raised by my colleague Mr. Reed. I also have to confess that I haven't had the privilege of sitting at the committee and listening to the testimonies of some of your colleagues who have appeared here prior to you.

But there are a couple of interesting points about this process. I'm quite intrigued that you were able to somehow bring a number of groups together—you mentioned the business council, the Chamber of Commerce, and the Canadian Manufacturers' Association -- with groups that are often diametrically opposed. I find that political dynamic quite interesting.

Throughout both of your presentations, you raise in about political process, about access of individuals to auditor to keep a watchful eye on the Minister of the Environment. de près les décisions du ministre de l'Environnement.

I represent a rural riding in Manitoba where there is a pulp

[Translation]

Je conviens avez vous que si le commissaire dépose un document financier incompréhensible pour le public et que le gouvernement peut agir à sa guise en raison du caractère hermétique de la loi, tout aura été fait en pure perte. C'est pourquoi je prétends qu'il convient de nommer à ce poste un candidat qui a beaucoup de savoir faire et n'entreprend de défendre que les causes qu'il a des chances de gagner.

M. Muldoon: Votre question est fort judicieuse, car l'une des raisons pour lesquelles les valeurs environnementales figurent dans le projet de loi, c'est que chaque ministère aurait voulu avoir les siennes propres, à savoir un énoncé de la façon d'opérer du ministère, de ce qu'il fait et comment il procède. Le commissaire à l'environnement est chargé de vérifier si le ministère en question adhère effectivement à ces principes et respecte son propre plan d'action. C'est ainsi que je vois la fonction de vérificateur: le ministère est-il fidèle à ses intentions?

M. Finlay: Si le ministère des Forêts de l'Ontario déclare que dorénavant, dans la zone arboricole du nord de l'Ontario, les pratiques forestières devront prendre en compte un développement durable, mais qu'il tolère une action qui... C'est donc ce genre de contrôle que devrait exercer le commissaire, à savoir si les actes sont bien conformes aux principes.

Une voix: C'est exact.

Le président: Je vous remercie. Bienvenue au Comité, monsieur Iftody.

M. Iftody (Provencher): Je vous remercie.

Je voudrais revenir sur certaines questions soulevées par mon collègue M. Reed. Je n'ai pas eu le privilège, à ce jour, de siéger au Comité et d'entendre les témoignages de vos préopinants.

Or, ce processus comporte plusieurs aspects intéressants. Je constate avec intérêt que vous avez su rassembler plusieurs groupes-dont le Conseil canadien des chefs d'entreprise, la Chambre de commerce et l'Association des manufacturiers canadiens-donc des groupes dont les vues sont souvent diamétralement opposées. Au plan politique cette dynamique me paraît fort intéressante.

Tout au long de vos deux exposés vous touchez sous divers different ways discussions about, fundamentally, democracy, angles des questions fondamentales telles que la démocratie, le processus politique, l'accès des particuliers au gouvernement. Je government. It seems to me in the legislation, the creation of crois discerner, dans ce projet de loi et dans la création de ce this office, there's an attempt to correct, I suppose in your view, poste, une tentative de redresser une situation qui ne vous paraît pas something that is not working well out there. In other words, we satisfaisante, Au niveau fédéral il serait donc bon, autrement dit, de should at the federal level have a similar kind of commissioner or créer un tel poste de commissaire ou de vérificateur qui surveillerait

Dans ma circonscription du Manitoba il y a une usine de and paper industry, a forestry and one of the larger agricultural pâtes à papier, de produits forestiers ainsi que l'un des secteurs sectors in the province. I'm looking at section 61 of the act in agricoles les plus importants de la province. À regarder l'article particular and the application for review. My very, very junior 61 de la Charte, à savoir la demande d'examen, j'ai and brief experience with these kinds of matters suggests to me l'impression, malgré mon manque d'expérience en la matière, there is a great deal of opportunity for mischief under this kind qu'il y a là ample matière à déviation. Si bonnes que soient les of legislation. It opens, I think with all good intentions, the intentions dont elle s'inspire, cette charte ouvre la voie à un political process to a wider spectrum and audience of people public plus vaste auquel vous dites que «deux particuliers

where you say "any two persons resident in Ontario may bring forth this kind of an action and swear an oath" and so on and so forth.

My experience in rural Manitoba has been that most of the actions brought against any group of individuals or government, whether legitimate, sanctioned or otherwise, usually come from urban people who curiously enough have a very—in my mind, anyway—tenuous grasp of and association with the issues they seem to be particularly concerned about. Again, I say this as an observation because I can't provide you with a firm answer to that. It represents, I think, some interesting dynamics in the political process.

You mentioned there would be consequences for somebody who raises one of these applications. You talk about shaming the minister and other kinds of consequences, and Mr. Muldoon wanted to lean towards some judicial and more substantive kinds of remedies made available there. What kinds of consequences would be envisioned in this legislation? If there were an opportunity for mischief—as there was in this instance when a group brought an action against some dairy farmers in the agricultural southern part of Ontario—what does the legislation contemplate?

Mr. Cochrane: I just want to touch on something you mentioned about the urban folks being responsible for the complaints about farming operations. I sometimes thought there was a couple of environmentalists in a BMW who used to drive by everybody's farm and then file a complaint, because every farm group I met with always said somebody from the city came out here in a BMW and they didn't like the smell of our operation, or there was too much dust or too much noise, or we were spraying too much pesticide. I thought maybe it was the same couple going all over the province causing this trouble.

We didn't want to see our model of environmental protection abused any more than anybody else. We know resources are limited, and if someone comes in and asks a commissioner or a ministry to use resources to investigate something or to review a particular policy, there would have to be some way for a minister to say "There's only so much I can do" or "This one isn't a priority right now but we'll get to it later".

The answer always came back to our environmental registry system, which in a way is the centrepiece of the bill, because it's the means by which we say to the public: "Here are some things under consideration in government. We want you to participate in a discussion of these things, and after we have the discussion we're going to tell you what decision we made." That applies whether it's a new policy for spraying pesticides, a new regulation for water—taking permits on a farm, or a new method of giving an approval for air emissions.

[Traduction]

domiciliés en Ontario peuvent demander au commissaire à l'environnement de charger le ministre compétent d'examiner. . .» et prêter serment.

D'après mon expérience dans les régions rurales du Manitoba, toutes les poursuites intentées contre un groupe de gens ou contre le gouvernement, qu'elles soient légitimes, sanctionnées ou autres, émanent généralement de citadins qui, à mon avis tout au moins, n'ont que des liens très lâches et une compréhension très limitée des questions qui semblent leur tenir à coeur. Il ne s'agit ici que d'une observation, car je ne peux vous fournir de faits là-dessus, mais cela semble une évolution intéressante de la dynamique politique.

Vous disiez qu'il y aurait des conséquences pour ceux qui présentent une de ces demandes. Vous parlez de confronter le ministre avec ces faits et autres incidences et M. Muldoon semblait en faveur de recours juridiques plus substantiels. Quelles sortes de conséquences seraient envisagées dans ce projet de loi? S'il y avait possibilité d'abus—comme il y en a eus en l'occurrence lorsqu'un groupe a intenté un procès contre des éleveurs de bétail laitier dans le sud de l'Ontario—qu'est—ce qui est envisagé dans le projet de loi?

M. Cochrane: Je voudrais revenir sur ce que vous disiez tout à l'heure à propos des citadins qui déposent des plaintes contre des entreprises agricoles. Il a dû y avoir un couple d'écologistes au volant d'une BMW qui se promenaient d'une entreprise agricole à l'autre et déposaient plainte, car tous les groupes d'agriculteurs que j'ai rencontrés me racontaient qu'il y avait des citadins qui conduisaient une BMW et qui désapprouvaient l'odeur qui régnait autour de leur ferme, ou qui se plaignaient qu'il y avait trop de poussière ou trop de bruit, ou que les agriculteurs utilisaient trop de pesticides. J'ai eu parfois l'impression qu'il s'agissait du même couple qui arpentait la province en tous sens mais semant ainsi la zizanie.

Nous ne voulons certainement pas que l'on abuse de la protection que nous accordons à l'environnement. Nous savons que les ressources sont limitées. Si quelqu'un s'adresse à un commissaire ou à un ministre en leur demandant d'utiliser des ressources pour faire une enquête ou réviser une politique, il devrait être loisible au ministre de dire «Mes moyens sont limités» ou «Ce n'est pas là actuellement une question prioritaire, mais nous y viendrons plus tard».

La réponse était toujours transmise à notre système de registres de l'environnement, qui en quelque sorte est le plat de résistance du projet de loi, parce que c'est le moyen par lequel nous disons au public: «Voici certaines des questions sur lesquelles se penche le gouvernement. Vous êtes invités à participer à la discussion, après quoi nous vous informerons de la décision que nous aurons prise.» Cela s'applique qu'il s'agisse de nouvelles politiques de pulvérisation des pesticides, d'un nouveau règlement de permis de prise d'eau dans une entreprise agricole ou d'une nouvelle méthode d'approbation des émissions dans l'atmosphère.

The point of this is that if you give people an opportunity to get involved in a civilized and informed discussion about environmental law reform, the people who will come to the table will be the ones who have the knowledge and the ability. Groups like Paul's Pollution Probe or CELA are the responsible groups that come to the table and say we need to talk about incineration policy.

Generally the abuse is not the typical experience, but let's say it does happen. We tried to build protections into the legislation to make sure a minister could say "That's frivolous" or "That's vexatious", or "We're already dealing with that; it's not a priority". So there would be an answer for it.

Where I come back to is really where you started, and that's the political accountability part of it. That's where someone is making choices. The minister is going to be saying "That's not a priority for me". If it's not really a priority for that minister, is he or she prepared to be accountable for that decision? The commissioner will be the one who will say: "You should be looking into that. I have the technical and scientific expertise to tell you that out in the community incineration policy is a big problem and you've made the wrong decision, in my respectful submission, on it." That's where the accountability comes.

1645

Mr. Telegdi (Waterloo): I guess the discussion is taking a kind of interesting tone. I listened to the environmental practices or environmental laws in Holland. The question was raised, is it being too restrictive? From my limited knowledge, Mr. Chairman, I think those laws sound like they make eminent sense from the viewpoint that you do not want to pollute the aquifer and I think fertilizer and barnyard manure are the top pollutants of aquifers. So once we get to the realization that we do have to move in that direction, we'll be more enlightened as well.

The other interesting point that reminds me of something of my personal experience is about political accountability and how that's done. In terms of political accountability, you also have to have reliance on the best scientific evidence that you might have. The reason I state that is that I had occasion to sit in on a planning hearing where a developer, whom I have opposed continuously for years and years on different issues, finally came forward with a proposal where he actually hired an ecologist and they put in what I believe to be an environmentally responsible development proposal with the help of an ecologist.

In the wisdom of political accountability, which was the

[Translation]

Ce qu'il convient de remarquer à cet effet, c'est que si vous donnez aux gens l'occasion de participer à une discussion raisonnable et bien informée à propos de la réforme des lois sur l'environnement, ceux qui y participeront seront ceux qui sont compétents et connaissent ces questions. Des groupes comme Paul's Pollution Probe ou l'Association canadienne du droit de l'environnement ont le sens de leurs responsabilités quand ils viennent nous dire qu'il faut discuter d'une politique d'incinération.

Les cas d'abus sont l'exception, mais ils se produisent néanmoins. Nous essayons d'intégrer au système des dispositifs de protection afin qu'un ministre puisse dire d'une plainte «qu'elle est futile», ou «abusive», ou que «la question ne constitue pas une priorité, ou qu'on en a déjà traité». On a donc prévu de contrer ces

Mais là où je veux en revenir, c'est à votre point de départ, à savoir l'aspect d'imputabilité politique. C'est là que quelqu'un sera appelé à choisir. Le ministre va peut-être décider qu'il a d'autres priorités. Et si tel est le cas, va-til accepter de rendre compte de la décision qui a été prise? C'est là que le commissaire va lui dire: «Vous devriez examiner la question. Je dispose d'une expertise technique et scientifique nécessaire pour vous affirmer que la politique actuelle en matière d'incinération pose un grand problème au niveau des collectivités, et à mon humble avis, vous avez pris une mauvaise décision.» C'est là que l'obligation de rendre compte se concrétise.

M. Telegdi (Waterloo): La discussion prend une orientation vraiment intéressante. J'écoutais l'explication des pratiques et des lois environnementales en Hollande. Quelqu'un se demandait si ces lois n'étaient pas trop restrictives. Si je me fonde sur mes connaissances très limitées du sujet, monsieur le président, ces lois me semblent tout à fait logiques et normales, étant donné qu'on ne veut pas polluer les aquifères, et que les engrais et le lisier utilisés dans les fermes sont justement les deux substances qui polluent le plus les acquifères. Une fois que nous aurons compris que nous devons absolument nous orienter en ce sens, nous pourrons prendre des décisions plus éclairées.

L'autre aspect intéressant, qui me rappelle un peu mon expérience personnelle, est celui de la responsabilité politique et les mécanismes qui permettent de garantir qu'elle va effectivement être exercée. Or, pour l'exercer, il faut aussi pouvoir accéder aux plus récentes données scientifiques possibles. Si je vous dis cela, c'est parce que j'ai eu l'occasion de participer à des audiences publiques sur l'aménagemnt urbain où un promoteur, auquel je m'oppose depuis des années pour diverses raisons, avait enfin décidé de recruter un écologiste et de préparer une proposition fondée sur des principes d'aménagement écologique avec l'aide de cet expert.

Nous qui étions responsables-c'est-à-dire le conseil de council at the time, we made a decision that, yes, what you are l'époque-avons alors décidé d'accepter la proposition, proposing is a good development, it respects the environment. puisqu'elle nous semblait positive et tout à fait compatible avec Somebody in the community took it upon themselves to say that l'environnement. Eh bien, un membre de la communauté a cru

we allowed development on wetlands, and very quickly you had 8,000 signatures on a petition saying, we want to protect the wetlands and we urge council to do the same. Of course, we didn't have any problems in terms of the intent of the petition but we did not believe it applied to this particular decision.

Now, where political accountability becomes difficult is in cases where you end up doing the easy thing—which is to say, fine, if 8,000 people are upset we'll go along with whatever proposal, because these are the people who are going to be voting in the next election. I would like to see some kind of referral to some kind of body that is able to evaluate things on a scientific basis. Political accountability can end up making decisions that ultimately are bad for the environment. You might just be doing what is politically expedient. I think really that is where the danger lies in strictly political accountability.

Mr. Muldoon: I think that's an excellent point. Some of the most democratic laws ever formulated and democratic policies ever developed don't protect the environment. I think that's an excellent point. The environmental bill of rights was a bill designed for Ontario and it does have the advantage of a number of export tribunals to which it can refer, such as the environmental assessment board, if there is a technical issue like that. I think your point is well taken and I simply agree with it.

Mr. Telegdi: That's a really touchy one, Mr. Chairman. I can tell you we have to be very much aware of that, because when you talk about political accountability, the perception versus the reality. . .

Mr. Cochrane: This is why I think your point—and I agree with

Paul—is an important one. We don't want politicians doing just the politically expedient thing.

For this reason the environmental commissioner's office is not available just for individual members of the public. If a business association, such as the chamber of commerce, thought perhaps a minister was doing the politically expedient thing, the chamber or any of these other business associations could then go to the commissioner and say they thought it may need to be given a little bit more thought.

There then could be accountability for the business sector, or for the farming community, or for union members and so on.

Mrs. Kraft Sloan (York—Simcoe): Before we get too concerned about extrapolating where all of this may lead in terms of being far too oppressive and restrictive, I might suggest that heroin addicts all started out drinking milk at some point in their lives. Just because we're talking about some measures to examine government policy doesn't mean to say we're going to be turning around every time an individual gets involved in some aspect of interaction with the natural environment.

[Traduction]

bon d'annoncer que nous permettions à un promotteur de faire de l'aménagement dans des terres marécageuses, et peu de temps après, on nous a présenté une pétition portant 8 000 signatures où l'on exhortait le conseil à protéger les terres marécageuses. Évidemment, ce n'est pas la pétition proprement dite qui nous posait un problème, c'est que nous étions convaincus qu'elle n'était pas justifiée dans le contexte de cette décision.

Là où la question de la responsabilité politique se complique, c'est lorsque les responsables optent pour la solution de facilité—c'est-à-dire que si 8 000 personnes ne sont pas contentes, nous allons faire leurs quatre volontés, car ces personnes-là vont voter au cours des prochaines élections. Personnellement, je voudrais voir instaurer un mécanisme de renvoi automatique devant un organe qui puisse procéder à une évaluation scientifique. Les responsables politiques finissent parfois par prendre des décisions qui peuvent nuire à l'environnement à long terme. C'est souvent l'opportunisme politique qui les pousse à le faire. Pour moi, c'est là qu'il peut y avoir un danger réel si la seule responsabilité exercée est d'ordre politique.

M. Muldoon: Vous soulevez un point très important. Il se trouve que certaines des lois et politiques les plus démocratiques qui soient ne permettent pas de protéger l'environnement dans la pratique. Vous avez tout à fait raison. La loi concernant les droits environnementaux a été conçue en fonction de la situation en Ontario et a donc l'avantage de prévoir le renvoi automatique devant divers tribunaux responsables des questions d'exportation, telle que la Commission des évaluations environnementales, s'il y a une question technique à régler. Donc, vos arguments me semblent tout à fait valables et je suis entièrement d'accord avec vous.

M. Telegdi: C'est une question très délicate, monsieur le président. Je pense qu'il faut être très sensible aux dangers qui existent, parce que dès qu'on parle de responsabilité politique, la perception ne cadre plus avec la réalité...

• 1650

M. Cochrane: C'est la raison pour laquelle le point que vous avez soulevé—et je suis tout à fait d'accord avec Paul là-dessus—me semble tellement important. Nous ne voulons absolument pas que les décisions des politiciens soient entachées d'opportunisme politique.

C'est la raison pour laquelle le bureau du commissaire à l'environnement n'est pas accessible aux particuliers. Si une association commerciale, comme la Chambre de commerce, prétendait que l'acte d'un ministre était surtout motivé par l'opportunisme politique, la Chambre de commerce ou une autre association de même nature pourrait s'adresser au commissaire et demander qu'on examine la question plus en profondeur.

Ainsi, quelqu'un pourrait rendre des comptes au secteur commercial, au secteur agricole, aux syndiqués, etc. etc.

Mme Kraft Sloan (York—Simcoe): Avant de commencer à se demander quelles pourraient être les conséquences d'une mesure législative oppressive ou trop restrictive, il convient peut—être de se rappeler que même les héroïnomanes buvaient du lait à un moment donné. Le simple fait de prévoir un mécanisme d'examen des politiques gouvernementales ne signifie pas que nous allons nous immiscer dans les affaires de tout le monde, dès qu'il est question d'interaction avec l'environnement naturel.

We've had a lot of discussion around the commission itself as being a watchdog with some teeth. This is of great concern to me. I believe that's going to come from credibility and a number of other things you discussed as well.

It also comes from having criteria that's well-developed and understandable because you have something to measure. Then you have to have the tools for measurement.

Given the kind of work you've been doing, what kind of advancement have you made with the tools or the methodology in terms of the auditing function?

Mr. Cochrane: I think a lot remains to be seen. This commissioner hasn't been put in place yet. The procedures aren't there. But there's certainly more than enough guidance in the legislation for what this commissioner is supposed to be working on.

As an aside, I would just say on page 2 of your terms of reference there are some issues and considerations set out for us to try to zero in on. If the environmental commissioner or auditor is supposed to do the first couple of bullet points in item one, where it says the focus of the proposed environmental auditor and possible functions include audit of the effectiveness and efficiency of government in meeting its environmental and sustainable development policy, etc., you should define that.

As Paul Muldoon was saying, this needs to be an office that's created legislatively. Those things had better be defined if someone's going to be asking for measurement of performance against objectives.

As another aside, the last bullet point says perhaps this function should include assessment of departmental management and operational practices. My observation would be that this person should not be engaged in that type of activity. They're going to have more than enough on their plate without doing internal audits of who reports to whom, and what kind of human resource issues individual ministries have. They should be concentrating on environmental decision—making, not how the public service is run.

Just to answer your question, certainly the office needs to have the functions set out very clearly, with the mandate clear and understood by the public.

On the question of a name, I would say call it an environmental commissioner, if only for continuity Canada—wide. It will not be long before every province has a function like that of an environmental commissioner. I'm not saying Ontario's tail should wag the dog for a name, but since we have gone first, perhaps there should be some uniformity in the name of the office. That would certainly be an advantage for the public, at least, in understanding the functions.

[Translation]

Nous avons beaucoup parlé du fait que la commission doit disposer de pouvoirs réels pour pouvoir exercer la fonction de contrôle. Pour moi, cela est extrêmement important. À mon avis, l'influence d'une telle commission repose en grande partie sur la crédibilité et d'autres aspects que vous avez mentionnés tout à l'heure.

Elle repose également sur des critères bien élaborés et compréhensibles qui vous permettent d'effectuer des mesures précises. Ces critères sont en quelque sorte des instruments de mesure.

Étant donné tout ce que vous avez déjà fait dans ce domaine, pouvez-vous me dire si vous avez fait des progrès en ce qui concerne les dispositifs ou les diverses méthodes d'évaluation pouvant s'appliquer à la fonction de vérification?

M. Cochrane: Je pense qu'il reste encore beaucoup de travail à faire. Le commissaire n'a pas encore été nommé, et les procédures administratives n'ont pas encore été élaborées non plus. Toutefois, la loi elle-même offre des jalons suffisamment précis pour qu'on puisse élaborer un cadre de travail pour le poste de commissaire.

Soit dit en passant, la page 2 de votre ordre de renvoi fait état de diverses questions et considérations qu'il convient d'examiner plus en profondeur. Si le commissaire à l'environnement ou le vérificateur de l'environnement est censé assumer les responsabilités précisées ici au premier paragraphe, où l'on dit que le mandat de l'éventuel vérificateur de l'environnement englobe diverses fonctions, entre autres la vérification de l'efficacité et de l'efficience des mesures prises par le gouvernement pour faire respecter les principes de sa politique de protection de l'environnement et de développement durable, etc., il conviendrait peut-être de définir ses fonctions avec plus de précisions.

Comme le disait Paul Muldoon, ce poste doit être créé par voie législative. Il faut absolument préciser en quoi consistent toutes ces fonctions si l'on a l'intention d'évaluer la performance du titulaire par rapport aux objectifs fixés.

Je vous signale par ailleurs qu'au dernier paragraphe de votre document, on dit que cette fonction devrait englober l'évaluation des pratiques opérationnelles et de gestion des ministères. À mon avis, le titulaire d'un tel poste ne devrait pas assumer ce genre de fonctions. Il aura déjà suffisamment de travail à faire sans avoir à déterminer qui relève de qui et les problèmes en matière de ressources humaines qui se posent dans les différents ministères. Le commissaire devrait pouvoir se concentrer sur les décisions d'ordre écologique, plutôt que d'avoir à s'occuper des méthodes de gestion employées dans la fonction publique.

Pour répondre à votre question, il faut absolument que les fonctions du poste de commissaire soient clairement établies, et que son mandat soit à la fois clair et bien compris du public.

Quant au nom qu'on pourrait lui donner, je suggère qu'on lui donne le titre de commissaire à l'environnement, ne serait-ce que pour assurer une certaine uniformité dans tout le pays. J'ai l'impression que chaque province aura bientôt un poste semblable à celui de commissaire à l'environnement. Je ne prétends pas que le titre utilisé en Ontario doit l'emporter sur toutes les autres possibilités, mais puisque nous avons été les premiers à créer un tel poste, il conviendrait peut-être d'assurer une certaine uniformité. Ce serait certainement avantageux pour le public, pour ce qui est de comprendre son rôle.

Mr. Muldoon: I have just a quick response. The types of questions you've raised are ones that really provide the tools for the commissioner to do his or her job properly. The problem is, those tools are still being developed.

It seems to me that to wait before we have those tools, before we develop mechanisms such as commissioners or auditors general, will probably delay the development of those types of tools. In a way, I think you need these mechanisms to quicken the pace of the development of these tools.

You know, these tools can be done. There are measures of performance. There's a lot of people working hard trying to develop these things. So I'm optimistic they can be done. They certainly aren't at a state now where you can just import them into a position like that, but eventually they will be.

• 1655

Mrs. Kraft Sloan: I'm also a proponent of green tape. If we think of green industry, green technology, and things like that, we have to think of green tape and what it means. It means we're going to be efficient. We're going to reuse and recycle. We're not going to have the problems we have with red tape. If all of the provinces are going to adopt similar organizations, how can we facilitate the adoption of green tape and the working together of the various provinces with the federal government? I would appreciate hearing your thoughts on that.

Mr. Cochrane: Well, I do. If within the meaning of green tape you include the idea that businesses or developers who are following sound environmental practices, are consulting the public, and are trying to bring the community into their decision—making should get special consideration, or what we describe as fast—track or multi—media approvals. . .

We heard one example from Ford Motor Company, where they said that when they wanted to open a spray-painting plant for cars in Oshawa, they sometimes had to go to three and four different ministries to get approvals—one for air, one for water, one for everything else. Then, at the end of the day, they wished there was some kind of one-stop shopping within government.

The method recommended in the environmental bill of rights contemplates that. Businesses will be able to do multimedia approvals with the provincial government, and they will be able to get special consideration, which we call, for lack of a better term, fast—track approvals, if they did a lot of public consultation up front. The member's earlier point about doing all that scientific research and public consultation in advance, I think you should get some special bonus for doing that. So that's what I mean by green tape.

M. Sauvageau (Terrebonne): Ma première question comportera deux volets.

[Traduction]

M. Muldoon: Je vais vous répondre très rapidement. Les questions que vous soulevez sont parmi celles qui vont fournir au commissaire les outils dont il a besoin pour bien faire son travail. Le problème, c'est que ces outils sont encore en voie d'élaboration.

J'ai l'impression que si nous attendons l'élaboration de ces outils, avant d'instaurer des mécanismes de contrôle, tels qu'un poste de commissaire ou de vérificateur général, nous allons sans doute retarder le processus d'élaboration. Dans un sens, ces mécanismes sont nécessaires pour accélérer le processus d'élaboration de ces outils.

Vous savez, l'élaboration de ces outils ne constitue pas un problème insoluble. Il s'agit de simples mesures de performance. À l'heure actuelle, il y a beaucoup de gens qui y travaillent d'arrache-pied. Je suis donc très optimiste. Il ne fait aucun doute que ces outils ne sont pas encore assez perfectionnés pour qu'on les applique dans l'immédiat, mais ils ne vont pas tarder à l'être.

Mme Kraft Sloan: Moi aussi, je suis en faveur des exigences écologiques, des exigences vertes. Si nous voulons promouvoir les industries vertes, les technologies vertes et des choses comme ça, il nous faut penser aux exigences vertes et à leurs répercussions. Par exemple, nous devrons être efficients. Nous aurons à utiliser les choses plus qu'une fois et nous aurons à les recycler. Nous n'allons pas avoir les problèmes que nous avons avec la paperasserie. Si toutes les provinces vont créer de tels bureaux, comment pouvons–nous faciliter l'adoption d'exigences vertes et la collaboration des diverses provinces avec le gouvernement fédéral? J'aimerais entendre vos idées sur cette question.

M. Cochrane: Effectivement, j'ai des idées là-dessus. Si vous parlez d'exigences vertes pour signifier que les commerces ou les promoteurs qui suivent des pratiques écologiquement rationnelles, qui consultent le public et qui essaient de faire participer la collectivité dans leurs prises de décisions devraient bénéficier d'une considération spéciale, ou d'une approbation expéditive, autrement dit une approbation multiple. . .

La compagnie Ford nous en a fourni un exemple. Quand elle a voulu ouvrir une usine à Oshawa pour peindre les voitures par pulvérisation, elle a dû se présenter à trois ou quatre ministères différents pour obtenir les approbations nécessaires: une pour la protection de l'air, une pour l'eau, et une pour tout le reste. En fin de compte, Ford aurait voulu n'avoir à se présenter qu'à un seul guichet au sein du gouvernement.

La méthode recommandée dans la charte des droits environnementaux envisage cette possibilité. Les commerces pourront obtenir des approbations multiples du gouvernement provincial, et ils pourront avoir droit à une considération spéciale pour ce que nous appelons «les approbations expédiées», faute d'un meilleur terme, s'ils ont beaucoup consulté le public dès le début. Le député a déjà dit qu'il faudrait faire toute cette recherche scientifique et toute cette consultation publique à l'avance, et je pense qu'une compagnie devrait avoir droit à quelques avantages spéciaux si elle respecte ces conditions. Voilà donc ce que je veux dire par exigences vertes.

Mr. Sauvageau (Terrebonne): My first question has two parts to it.

Tout d'abord, on revient encore une fois à l'imputabilité. C'est un sujet qui nous tient à coeur. Je veux aussi soulever le lien entre l'imputabilité et le gouvernement responsable tel que vous l'avez décrit dans la présentation que vous nous avez remise tout à l'heure.

Je me pose des questions sur le paragraphe 49(4), qui concerne la révocation, le paragraphe 50(2), qui concerne le traitement du commissaire, les alinéas 57b) et c), qui commencent tous deux par «à la demande d'un ministre», et les alinéas e)(1) f), g), h) et i), où on dit que le commissaire examine, examine et examine. À quel moment rend-il compte? Une fois par année, au moyen son rapport.

Tout cela est mis avec l'idée du gouvernement responsable présentée à la page 1 de votre document où on dit: «Elle a pour effet de rendre le gouvernement responsable de ses décisions». Ma première question est: Comment ou avec quels pouvoirs?

Ma deuxième question porte sur le résumé que vous faites à la page 4. Dans ce résumé-là, nous voyons des termes comme: «nouvelle attitude», «élaboration de propositions» et «énoncé de valeurs». Ces termes me semblent vagues, mais vous allez sûrement pouvoir me les expliquer plus tard. On parle du registre électronique, que je ne comprends pas vraiment, et on dit que le public peut intervenir. C'est là qu'est le point culminant. Un témoin nous a dit que selon la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, à l'article 101 ou 108, le public pouvait intervenir mais que, depuis ce temps-là, il y avait eu deux demandes. Est-ce vraiment un must dans la loi ontarienne?

Aux pages 9, 10 et 11 de votre document, vous nous faites un résumé de ses fonctions. J'ai déjà exprimé cette attente à d'autres témoins. Vous parliez d'outils tout à l'heure. Il me semble qu'on a tous les outils, mais ne sont-il pas mêlés dans le coffre d'outils ici, au fédéral? On a la Loi canadienne sur la protection de l'environnement et le Plan vert qui demande au ministère de faire exactement ce que vous avez dit tout à avec ses quatre divisions. On a Écocivisme qui est venu témoigner devant nous et qui est peut-être le lien entre les nécessaires et s'ils ne sont pas tout simplement mêlés dans notre coffre d'outils.

En dernier lieu, est-ce que la Loi 26 peut s'appliquer au fédéral? Sinon, quelles modifications doit-on y apporter?

Je vous remercie.

Mr. Cochrane: Four questions, and all terrific ones.

Let's start at the very beginning. We talk about accountability, and you ask how. It is not accountability-I think this is what it's all about. That's why I concluded my opening remarks with a question that I was going to throw into your lap, and that is, as politicians, would you allow yourselves to be held accountable for a decision that an environmental commissioner said was bad?

[Translation]

First of all, once again we go back to the concept of accountability. This is certainly one of our concerns. There is another question: the link between accountability and government as you described it in the brief that you provided us with earlier.

I have questions about section 49(4), which has to do with removal, subsection 50(2), which deals with the commissioner's salary, as well as subsections 57(b) and (c), which both start with "at the request of a minister", as well as subsections (e)(1), (f), (g), (h) and (i), where it says that the commissioner review, reviews and reviews. When does he report? Once a year, by means of his report.

All this is grouped with the idea of accountable government, as set out on page 1 of your brief, which says, "hold the government accountable for these decisions". My first question is, how will this be done? With what powers?

My second question has to do with the summary that you provided on page 4. In the summary, we see terms such as attitude", "development of proposals", and "statements of environmental value". I find these expressions vague, but I'm sure you'll be able to explain them to me later. Mention is made of an electronic register which I don't really understand, and it is said that the public will be able to intervene. That's the major feature. A witness told us that section 101 or section 108 of the Canadian Environmental Protection Act allows the public to intervene, but ever since that Act came into effect, there have only been two applications. Is this really a "must" in Ontario's legislation?

On pages 9, 10 and 11 of your brief, you summarize the duties of the commissioner. I've already mentioned this expectation to other witnesses. A few moments ago you were talking about tools. It seems to me that we have all the necessary tools, but don't you find that they're mixed up in the federal government's tool box? We have the Canadian Environmental Protection Act and the Green Plan, which l'heure, à savoir de rendre compte annuellement. On a les require the department to do exactly what you said earlier, ie. conventions internationales et le ministère de l'Environnement report annually. We have the various international conventions, and the Department of the Environment, with its four branches. We have the Environmental Citizenship Program. The officials différents ministères. Je me demande si on n'a pas les outils from that program came before us, and perhaps this program is the link between the various departments. Perhaps we do have the necessary tools, but it's just that they're mixed up in our tool box.

• 1700

Finally, could Bill 26 be implemented at the federal level? If not, what kinds of changes should be made?

Thank you.

M. Cochrane: Vous avez posé quatre questions - quatre excellentes questions, d'ailleurs.

Commencons donc au début. Nous avons parlé de responsabilité et vous me demandez comment cette responsabilité peut s'exercer. En réalité, on ne peut pas encore parler de responsabilité politique réelle-et c'est justement ce sur quoi je veux insister. C'est la raison pour laquelle j'ai conclu mes remarques liminaires en vous posant une colle, en quelque sorte, puisque je vous ai demandé si en tant que politiciens vous permettriez qu'on vous demande de rendre compte devant le Parlement d'une décision qui, de l'avis du commissaire à l'environnement était mauvaise?

Paul and I were chatting before we started, and I said, for example, if Minister Copps put this auditor in place and the auditor came into the House in a very dramatic fashion with a report and said, this particular decision you've made, Minister, even though I know sometimes they're a judgment call, is clearly wrong, would a minister resign over it or would a minister change direction? Because of the way our parliamentary democracy is structured, that minister could not be forced from office by an environmental commissioner.

Could the minister ask her colleagues to make sure that commissioner was fired? The section you point out, subsection 49(4), says the environmental commissioner can only be removed by the legislature, not by cabinet. So there would be a certain political protection for the commissioner in his or her office; they could not be removed unless the entire legislature agreed with that. I would submit that would be a very difficult exercise unless there was true cause for the removal of the commissioner.

So the answer to the question about accountability, and how, is that there will be accountability if political forces will allow themselves to be held accountable. That puts a huge onus on the political leadership in the country. That's the concluding paragraph of my written submission. If you follow this kind of model, it's generally better for citizens, it's certainly better for the environment, but it's a huge responsibility for political leadership in the country. A quantum leap is how I describe it.

But the "how" comes from empowering a person to walk right into your midst, into the House, and call you to account and put you on the spot, really, to say that you will allow yourself to be held accountable or not.

I think your second and third questions really are interesting and come together in the toolbox function. I've often described the bill of rights as a toolbox. I think your analogy is a good one, that maybe all the tools are there but they're just spread all around the garage, and if people are having trouble finding them, I think there's a lot of merit in putting them all in one box and telling the public where the box is and how to use it and making sure the environmental commissioner gets to watch to make sure the box is used for the right reasons.

In Ontario—and I think you have the same experience federally—there are environmental acts that are in place. For the most part they do offer some protection. What we lacked in Ontario was a comprehensive vision across all of government. The Canadian Environmental Protection Act applies provincially to some activities. Someone said, why don't you just improve the Environmental Protection Act, and you won't need an environmental bill of rights? The answer to that was, did you

[Traduction]

Paul et moi bavardions avant le début de la séance, et je lui ai cité l'exemple que voici: mettons que la ministre Copps crée un poste de vérificateur et qu'un jour le vérificateur arrive à la Chambre des communes avec son rapport et annonce de façon quelque peu théâtrale que la ministre, même s'il sait qu'elle doit parfois trancher dans des circonstances difficiles, a pris une mauvaise décision; la ministre se croirait—elle obligée de donner sa démission ou se contenterait—elle tout bonnement de changer d'orientation? Étant donné la structure de notre démocratie parlementaire, un commissaire à l'environnement ne pourrait absolument pas obliger la ministre à donner sa démission.

Par contre, la ministre pourrait-elle ensuite demander à ses collègues de limoger le commissaire? Le paragraphe 49(4) auquel vous avez fait allusion, précise que seule l'Assemblée législative, et non le Cabinet, peut révoquer le commissaire à l'environnement. Ainsi, ce demier bénéficierait d'une certaine protection politique; il ne pourrait être limogé à moins que l'Assemblée législative l'approuve. À mon avis, ce serait assez difficile à faire, à moins que la révocation ne soit réellement justifiée.

Pour répondre donc à votre question au sujet de la responsabilité, et les mécanismes qui garantiront l'exercice de cette responsabilité, je suis convaincu, pour ma part, que cette responsabilité politique ne sera exercée que si les pouvoirs politiques permettent qu'elle le soit. C'est donc aux dirigeants politiques de prendre l'initiative. Voilà justement la conclusion à laquelle j'arrive au demier paragraphe de mon mémoire écrit. Si vous suivez ce genre de modèle, c'est probablement mieux pour les citoyens et certainement mieux pour l'environnement, mais il suppose que les dirigeants politiques vont vouloir assumer des responsabilités bien plus considérables. J'avoue que cette hypothèse me semble peu réaliste.

Quant aux mécanismes, il suffit de donner à quelqu'un le pouvoir de se présenter devant la Chambre pour exiger que vous rendiez compte de vos actes et de vos décisions et pour vous forcer à dire si vous êtes ou non disposé à assumer cette responsabilité.

Je pense que vos deuxième et troisième questions sont fort intéressantes et portent surtout sur les fonctions de ce que j'appelle la boîte à outils. Je qualifie souvent la Charte des droits environnementaux de boîte à outils. À cet égard, votre analogie me semble tout à fait valable, à savoir que tous les outils y sont mais comme ils sont éparpillés un peu partout au garage, les gens ont du mal à les trouver; donc, il serait bon justement de tout réunir dans une seule boîte et d'indiquer au public où se trouve cette boîte et comment il faut s'en servir. Il faudrait aussi que le commissaire à l'environnement puisse contrôler l'ensemble du processus pour s'assurer que l'utilisation de chacun des outils est justifiée.

En Ontario—et je crois qu'il en va de même pour le gouvernement fédéral—des lois de protection environnementale sont déjà en vigueur. En général, ces lois offrent une certaine protection. Ce qui manquait en Ontario, c'était une vision globale de l'ensemble des mesures instaurées aux divers paliers de gouvernement. La Loi canadienne sur la protection de l'environnement vise un certain nombre d'activités provinciales. Quelqu'un a dit que si l'on apportait certaines améliorations à

know that in Ontario responsibility for regulation for the burial of underground storage tanks for fuel is governed by the ministry of consumer and commercial relations, of all things? It's not the ministry of the environment at all.

So what we saw as one of the benefits of putting all the tools in one box and having them apply across government was that you had a more comprehensive application of these environmental principles to all of government, not just to ministry of the environment and ministry of natural resources and, perhaps, ministry of agriculture. It should also apply to ministry of transportation and to health care and to ministry of consumer and commercial relations and other ministries.

So there is a great advantage, I think, to putting all the tools in one place so that there's more effective use of them.

That, I think, answers the four questions. The last one was about Bill 26—will it be implemented? It was proclaimed on February 15. The task force contemplated it would be phased in.

• 1705

M. Sauvageau: Je ne vous demandais pas si la Loi 26 allait être mise en oeuvre, mais si, au fédéral, on pouvait accepter presque dans son intégrité ce que vous avez présenté. Également, est-ce qu'un bureau d'audiences publiques serait utile au fédéral pour évaluer les impacts environnementaux, comme le BAPE au Québec, par exemple?

Mr. Cochrane: With the exception of the last part, I can probably answer for you. The environmental bill of rights regulates provincial activity. It does not catch federal activity. There are some interesting parts where provincial enforcement overlaps with federal law. In Ontario, for example, our provincial authorities have the power to enforce the federal Fisheries Act. One of the provisions in the bill is that if the federal law is breached as it relates to the Fisheries Act or other specific laws that we've referred to, then the environmental bill of rights will be there as an enforcement tool. But it's only as they are specifically added to the environmental bill of rights through federal—provincial agreements.

So there is some application of the provincial environmental bill of rights to federal law, but it's quite specific and at this point of time is very limited, primarily to the federal Fisheries Act.

[Translation]

la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, on n'aurait plus du tout besoin d'une Charte des droits environnementaux. Le problème, c'est qu'il existe une certaine incohérence; par exemple, saviez—vous que la responsabilité des règlements relatifs à l'enfouissement des réservoirs de stockage souterrain de carburant relèvent du ministère de la Consommation et du Commerce? Aussi étrange que cela puisse paraître, cette question ne relève aucunement du ministère de l'Environnement.

Donc, si nous pensions qu'il serait avantageux que tous les outils soient dans la même boîte et qu'ils visent tous les paliers de gouvernement, c'est parce qu'on croyait pouvoir ainsi assurer une application cohérente de tous ces principes écologiques à tous les paliers de gouvernement—non pas seulement au ministère de l'Environnement, des Ressources naturelles et peut-être de l'Agriculture. Nous nous sommes dits que ces principes devraient également être respectés par le ministère des Transports, par les responsables des soins de santé, par le ministère de la Consommation et du Commerce ainsi que par d'autres ministères.

Donc, le regroupement de tous ces outils sous un même toit présente des avantages considérables, parce que l'on pourra s'en servir plus efficacement.

Je crois avoir répondu à vos quatre questions. La dernière concernait le Projet de loi 26. Vous m'avez demandé quand il serait mis en oeuvre, n'est-ce pas? Eh bien, il a reçu la sanction royale le 15 février. Le groupe de travail envisageait qu'il serait mis en vigueur progressivement.

Mr. Sauvageau: I did not ask you whether Bill 26 was going to be implemented but whether we, at the federal level, could simply adopt pretty well everything you have in it. Also, do you think an office responsible for holding public hearings—such as the Bureau d'audiences publiques sur l'environnement in Québec—would be useful at the federal level in terms of assessing environmental impacts?

M. Cochrane: À l'exception de la dernière partie, je crois pouvoir vous répondre. La charte des droits environnementaux vise les activités provinciales et non fédérales. Il existe cependant un certain chevauchement des responsabilités provinciales et fédérales dans certains secteurs. En Ontario, par exemple, les autorités provinciales ont le pouvoir d'appliquer la Loi fédérale sur les pêches. L'une des dispositions de la loi en question prévoit qu'en cas de violation de la loi fédérale, qu'il s'agisse de la Loi sur les pêches ou d'autres lois auxquelles nous avons fait allusion, on peut invoquer la charte des droits environnementaux pour appliquer la loi. Toutefois, il faut que chacune de ces lois fasse l'objet d'une mention précise dans la charte des droits environnementaux, pourvu que leur inclusion ait été négociée dans le cadre d'une entente fédérale—provinciale.

Donc, certains aspects de la charte provinciale des droits environnementaux visent les lois fédérales, mais dans des conditions bien précises; en ce moment, le champs est tout de même assez limité, puisqu'on parle surtout de l'application de la Loi fédérale sur les pêches.

Mr. Muldoon: If the question is whether the model created in the environmental bill of rights is transferable, I think parts of it are. I think some of the principles and some of the mechanisms are, but I also think it ought to be tailored to the federal system. Frankly, I don't think the Ontario bill captures all the good ideas out there in the provinces. There are some very positive elements in Quebec law that could be transferred too.

Hopefully what you'd do is take the good things of each province. I think the interesting thing about the Ontario experience is that it is one of the first times the various constituencies got together to review whether or not existing mechanisms worked, and what could be done to improve them. So maybe it's just the most current model, but certainly there are lessons to be learned from other provinces.

M. Sauvageau: C'est M. Cochrane, si je ne m'abuse, qui a dit que le commissaire était le gardien de l'environnement. Comment peut-il assurer la protection de l'environnement s'il ne répond qu'aux demandes des ministres? On dit partout: «à la demande d'un ministre», et on dit qu'il sera le gardien de l'environnement. Je trouve qu'il y a une dichotomie là-dedans.

Mr. Muldoon: The environmental commissioner is in effect a watchdog over government action. The other part of the bill empowers and gives rights to citizens to assist government in protecting the environment. So the environmental commissioner is a watchdog, but not a watchdog over everything. It's a watchdog over government action affecting the environment, so it's a limited watchdog role. I think the environmental community in Ontario is under no illusions that one office or body can save the environment. One needs a whole collection of mechanisms to ensure accountability, to ensure that the right decisions are made and all the other things you need. It's a component of an overall strategy.

The Chairman: On the second round I will entertain brief questions by interested members. We have to leave this room by 5:30 p.m. at the latest.

In your brief you recommend that advisory committees maintain contact with outside constituents. Would you please elaborate on how you envisage that advisory committee or committees.

Mr. Muldoon: One of the principles is that the environmental commissioner's position would not create a whole layer of bureaucracy, and you do not want to reinvent all of the because the environmental commissioner will be dealing with a whole range of issues, ranging from very simple to very complex,

[Traduction]

M. Muldoon: Si la question concerne la possibilité de suivre le modèle de la charte des droits environnementaux au niveau fédéral, je pense que certaines parties de la charte peuvent effectivement s'appliquer au niveau fédéral. À mon avis, certains des principes et mécanismes qu'on y énonce sont tout à fait appropriés, bien qu'il faille les adapter au système fédéral. Et pour vous dire la vérité, le projet de loi ontarien n'englobe pas toutes les bonnes idées qui existent ailleurs au niveau provincial. Par exemple, la loi québécoise comporte un certain nombre d'éléments très positifs qui pourraient également être incorporés dans la loi fédérale.

Je suppose que de manière idéale, il faudrait incorporer tous les bons éléments des diverses lois provinciales. Si l'expérience en Ontario me semble intéressante, c'est parce que c'est l'une des premières fois que les différents groupes se sont réunis pour examiner l'efficacité des mécanismes existants et définir les mesures correctives qui s'imposaient. Donc, même si le modèle ontarien est le plus récent, les expériences dans d'autres provinces peuvent certainement nous apprendre quelque chose.

Mr. Sauvageau: I believe it was Mr. Cochrane who said that the commissioner must play the role of watchdog in the environmental sector. But how can he possibly ensure that the environment is protected if his only concern is responding to the requests of ministers? The words: "-at the request of a minister-" are repeated throughout, and yet people seem to think he will act as an environmental watchdog. As far as I'm concerned, there is a contradiction there.

M. Muldoon: Le commissaire à l'environnement doit effectivement être le gardien de l'environnement en surveillant de près l'action gouvernementale. L'autre partie de la charte habilite les citoyens ordinaires à assister le gouvernement à protéger l'environnement. le commissaire Donc, l'environnement joue en quelque sorte le rôle de «chien de garde», mais pas dans tous les domaines. Il contrôle de très près les mesures gouvernementales qui touchent l'environnement, et dans ce sens, son rôle de surveillant est tout de même limité. À mon avis, les écologistes, en Ontario, ne se font pas trop d'illusions: ils se rendent bien compte qu'aucun organe ne peut, à lui seul, protéger l'environnement. Il faut toute une série de mécanismes pour garantir que la responsabilité politique sera bel et bien exercée, que les bonnes décisions sont prises et que toutes les autres conditions sont remplies. Ce n'est qu'un élément d'une stratégie globale.

Le président: Pour le deuxième tour, j'invite les membres du Comité à poser de brèves questions. Nous devons absolument quitter cette salle à 17h30 au plus tard.

Dans votre mémoire, vous recommandez que les comités consultatifs restent en contact avec divers groupes externes. Pourriez-vous nous expliquer comment vous voyez le fonctionnement de ces comités consultatifs?

M. Muldoon: L'un des principes de base, c'est que le poste de commissaire à l'environnement ne doit pas donner lieu à la création d'une nouvelle couche bureaucratique ou à la kinds of resources out there in society. So the idea is that réinvention de toutes sortes de ressources qui existent déjà. Ainsi, le commissaire à l'environnement sera appelé à traiter toute une série de questions allant du plus simple au plus covering all kind of departments, in all levels of complexity and complexe et visant toutes sortes de ministères; il nous semblait sophistication, it seems one of the best ways to resource this donc que l'une des meilleures façons d'assurer l'accès au bureau

committees. This will not only provide a liaison function with various constituencies, whether it be environmental groups, communities, whatever, but will also take advantage of the expertise out in society.

By doing that, I think that not only is it cost-effective-

The Chairman: Which kind of expertise?

Mr. Muldoon: Well, I think it would be a range of expertise. Some of the expertise you might want is technical expertise, and some of the expertise you might want is dealing with public policy expertise. So I think one would really have to look at the functions of the commissioner before you can design this too specifically. But the idea would be to tap the resources already out in society, and in various bodies they already do that. The Council on Environmental Quality in the United States, the Science Advisory Board in the United States, there are all kinds of different models of that. That is one way to really reduce the cost of this office.

Mr. Cochrane: This is one point where I might go a little farther than Paul. He's suggesting that this advisory committee provide technical expertise and perhaps scientific expertise. But I think these advisory committees should connect commissioner's office with the street. There are business people out there who would be able to tell the commissioner what's going on, what the economy is feeling, how certain sectors are being affected.

Paul's group is a terrific on-the-ground connection with what's going on in the environmental community. There are always new issues that are coming up. I think these advisory committees—you can always get a scientist somewhere or some expert to give you a report on a particular issue, but you can't always get that grass-roots sense of what's actually going on out in the community. It's very easy for a commissioner, when he gets up in the ivory tower, to over the course of a couple of years lose that street sense, and that's what an advisory committee should supplement.

The Chairman: Thank you, Mr. Cochrane. Now, telegraphic questions, telegraphic answers.

M. Chrétien: On a parlé de l'indépendance du commissaire à l'environnement en Ontario. Dans la loi, on dit qu'il est nommé pour cinq ans. Vous avez insisté à plusieurs reprises pour dire que cela ne devait pas créer une lourde bureaucratie. Vous n'avez pas fait mention du budget, non plus. Je me demande si un commissaire à l'environnement avec un budget minime, avec très peu de personnel, qui est nommé pour cinq ans et dont le mandat est renouvelable au gré du gouvernement en poste, a une indépendance vraiment solide. J'aimerais avoir l'avis de l'un de vous deux là-dessus.

[Translation]

office is by the creation of various—one or more—advisory du commissaire serait de créer divers—il peut s'agir d'un seul ou de plusieurs-comités consultatifs. Cela permettrait d'assurer la liaison avec les différents groupes d'intervenants, qu'il s'agisse de groupes écologiques, de communautés ou d'autres intéressés et aussi de profiter au maximum de l'expertise qui existe dans la société en général.

• 1710

Ce mécanisme semble non seulement économique. . .

Le président: De quelles expertises parlez-vous?

M. Muldoon: Eh bien, il peut s'agir d'expertises de différents types. Dans certains cas, on pourrait avoir besoin d'expertise d'ordre technique, et dans d'autres, d'une connaissance approfondie du processus d'élaboration des politiques. À mon avis, il va falloir examiner les divers aspects du rôle du commissaire avant de définir en détail cette fonction. Mais l'idée serait de profiter au maximum des ressources qui existent dans la société en général et dans divers groupes ou organes. Il y a différents modèles, d'ailleurs, notamment le Council on Environmental Quality et le Science Advisory Board aux États-Unis. Ce mécanisme permettrait de réduire considérablement les coûts associés à ce genre de bureau.

M. Cochrane: Sur ce point, j'avoue que j'irais encore plus loin que Paul. Il propose que le comité consultatif soit une source d'expertise technique et peut-être même scientifique. Mais pour moi, le rôle de ces comités consultatifs serait d'assurer la liaison entre le bureau du commissaire et les citoyens ordinaires. Par exemple, des gens d'affaires seraient parfaitement en mesure de renseigner le commissaire sur l'état actuel du commerce et de l'économie et de l'incidence de la conjoncture sur certains secteurs.

Le groupe de Paul, par exemple, entretient des rapports très étroits avec les représentants des groupes écologiques qui travaillent sur le terrain. Il y a toujours des éléments ou problèmes nouveaux à examiner. À mon avis, ces comités consultatifs... c'est-à-dire qu'on peut toujours mettre la main sur un scientifique ou un expert qui va vous pondre un rapport sur une question particulière, mais il n'est pas toujours facile de connaître la réaction de la population à la base ou au niveau communautaire. Une fois enfermé dans sa tour d'ivoire, un commissaire peut facilement, au cours d'un certain nombre d'années, perdre le contact avec la base, et c'est là qu'un comité consultatif pourrait être utile.

Le président: Merci, monsieur Cochrane. Je vous exhorte tous à vous contenter de questions et de réponses télégraphiques.

Mr. Chrétien: You spoke earlier of the independence of the Ontario environmental commissioner. The legislation states that he is appointed for a five year period. You also stressed repeatedly that this initiative should not create another layer of bureaucracy. However, you made no mention of a budget. I really wonder, though, whether an environmental commissioner with a minimal budget and a very small staff, who is appointed for five years and has a renewable mandate that is entirely dependent on the whim of the government in power, truly enjoys the kind of independence you refer to. I would like one of you to comment.

Mr. Cochrane: If the office is underfunded and if it doesn't have credibility as a result, then the independence of it will be compromised. We've only ever imagined this office in Ontario having perhaps a dozen staff. A point that I tried to make earlier to one of the members is that if this person has street smarts and a bit of savvy, he'll know how to pick his fights, and I think that's going to be an essential aspect of the office. This cannot be somebody who tilts at windmills every time there's a public complaint from a particular community. This is going to have to be someone who develops his own credibility over time with all sectors. I don't see this as being something that will command a huge bureaucracy or millions and millions of dollars annually. This is someone who understands the environment and understands how government works and acts as that very effective, lean watchdog.

They can't fight every issue and they shouldn't be expected to, and that's why I say in the terms of reference, don't ask this office to do the investigations themselves, because you'll end up with another Human Rights Commission. You will have to wait two or three years before you can get a decision on some important issues. But I think by actually not providing it with a huge budget, you do it a favour.

• 1715

Mrs. Kraft Sloan: We're speaking about advisory boards and that sort of thing. I'm just wondering if you have had any connection with the Ontario Round Table? Do you plan to have any future connection? Do you see any possible role for what we might put together at the federal level vis—à—vis the National Round Table?

Mr. Muldoon: Pollution Probe is a member of the Ontario Round Table. I represent Pollution Probe on the environmental bill of rights task force.

I think round tables do serve a very important function. At the federal level, the National Round Table has done a lot of very interesting, productive and constructive work.

Certainly, that would be one option. Exactly how you fit the two together in the relationship would have to be thought through very carefully. But certainly mechanisms like that really can and do enhance the role of the commissioner, once you do an inventory of all existing bodies like that to see how they all interrelate. It's a viable option.

M. Sauvageau: On parle de rapports spéciaux dans la loi. En quoi les rapports spéciaux pourront-ils forcer les ministères à faire enquête? Si les ministères ont un pouvoir discrétionnaire et décident eux-mêmes de la pertinence des demandes d'examen et d'enquête, rien de les oblige à se justifier.

[Traduction]

M. Cochrane: Si le bureau ne bénéficie pas d'un financement suffisant, il n'aura pas beaucoup de crédibilité et l'indépendance du titulaire sera nécessairement compromise. En Ontario, nous nous attendons à ce que le bureau ait un maximum de douze employés. Tout à l'heure, j'expliquais justement à un autre député qu'un commissaire averti qui est également bon stratège va savoir qui il doit cibler pour arriver à ses fins; j'estime d'ailleurs que cela doit être l'une des qualités essentielles du titulaire. Il ne faut pas quelqu'un qui va changer d'avis chaque fois qu'un groupe d'intéressés dépose une plainte. Il faut que le titulaire jouisse d'une crédibilité toujours grandissante auprès de tous les secteurs d'intervention. Pour moi, ce travail n'exige pas une bureaucratie étendue ou des millions et des millions de dollars par année. Par contre, il faut quelqu'un qui comprend bien l'environnement et les rouages du gouvernement et qui peut jouer le rôle de surveillant à peu de frais et avec efficacité.

Un commissaire de ce genre ne peut pas monter un dossier chaque fois qu'un problème surgit, et on ne devrait pas non plus s'attendre à ce qu'il le fasse; c'est-là pourquoi je pense—et là je fais allusion à votre ordre de renvoi—qu'on ne doit pas confier à ce bureau une fonction d'enquête, car on va finir par créer une autre Commission des droits de la personne. À ce moment-là, il va falloir attendre deux ou trois ans pour avoir une décision sur une question importante. J'estime que c'est plutôt un service qu'on lui rend en ne lui accordant pas un budget important.

Mme Kraft Sloan: Nous parlons depuis un moment de comités consultatifs et de ce genre de choses. Je me demande si vous avez participé de quelque façon que ce soit aux travaux de la Table ronde de l'Ontario? Avez-vous l'intention d'y participer à l'avenir? Et pensez-vous pouvoir jouer un rôle auprès de la Table ronde nationale pour ce qui est de préparer des propositions fédérales?

M. Muldoon: Pollution Probe est membre de la Table ronde de l'Ontario. Pour ma part, je représente Pollution Probe auprès du Groupe de travail sur la charte des droits environnementaux.

À mon avis, ces tables rondes jouent un rôle fort utile. Au niveau fédéral, la table ronde a été extrêmement productive et a mené des études à la fois intéressantes et constructives.

Ce que vous proposez est certainement une possibilité. Toutefois, il faudrait bien réfléchir aux rôles respectifs de chaque groupe. Mais ce genre de mécanisme peut avoir, et va certainement avoir, une incidence très positive sur le rôle du commissaire, à condition de faire d'abord l'inventaire de tous les organes existants pour savoir quels rapports existent entre eux. C'est donc une option très intéressante.

Mr. Sauvageau: The legislation refers to special reports. How can these special reports actually force a department to conduct an investigation? If the departments have a certain amount of discretion and can decide on their own whether applications for review or investigation are relevant, then there is no means of actually forcing them to justify their actions.

Monsieur Cochrane, vous avez dit dans vos interventions que ce type aura des tas de rôles et devra répondre à toutes sortes de questions. On a une expression au Québec qui dit: Qui trop embrasse mal étreint. Croyez-vous que cela pourrait arriver à ce type qui jouera toutes sortes de rôles et qui devra répondre à toutes sortes de questions?

Mr. Cochrane: Meaning the environmental commissioner?

Mr. Sauvageau: Yes.

Mr. Cochrane: It might be a woman.

M. Sauvageau: Oui, mais on lui a donné toutes sortes de noms. J'aime mieux dire «ce type».

Mr. Cochrane: You're right if your point is that the commissioner should try to... He or she won't be able to do everything. One thing they should be able to do, just to go to your point, is that if a minister has had a request for a review or an investigation, but is going to use discretion to not do anything about it, that's precisely what the commissioner should be commenting on: tell me, Minister, why did you exercise your discretion that particular way on that particular policy? What were the reasons for exercising your discretion that way? If I'm not satisfied with your explanation, I'm going to comment on it. And the next time you hear from me may be when you rise in the House to answer a question about the exercise of discretion on that particular issue.

That's exactly what the commissioner should be doing. That's where the resources should be targeted—not, I would suggest, on things like assessing departmental management and operational practices, because that is taking too much of an armload.

M. Sauvageau: Est-ce qu'on peut savoir où cela est écrit dans la loi? À quel endroit dans la loi précise-t-on cet aspect?

The Chairman: Can you pull out the section?

Mr. Cochrane: The only section I could point to would be the section that describes what the content of the environmental commissioner's report can and should be.

The Chairman: Perhaps you can identify it for Mr. Sauvageau at the end of the meeting.

Mr. Reed: Will the creation of this office ultimately eliminate the present system, where any citizen can stop a project without financial liability?

Mr. Cochrane: The short answer is no, it won't. The reason I can say that is the limited improvement we made for access to the courts, where these things would be stopped. We did not change any of the cost rules for the financial risk of somebody who wants to go into the court system. In Ontario we have a system that says that if you start an action and you lose, you pay the winner's costs. That rule stays the same under the environmental bill of rights. If you go ahead, you're at financial risk.

[Translation]

Mr. Cochrane, you mentioned in your comments that this fellow would probably have a number of different roles and be expected to answer all sorts of inquiries. We have an expression in Quebec that goes: He who grasps at too much loses everything. Do you think this fellow is likely to suffer this kind of loss if he is expected to play all these different roles and to answer questions of every shape and description?

M. Cochrane: Vous parlez du commissaire à l'environnement?

M. Sauvageau: Oui.

M. Cochrane: Il pourrait s'agir d'une femme, vous savez.

Mr. Sauvageau: Yes, but since he's been given so many different names, I prefer to refer to him as "this fellow".

M. Cochrane: Vous avez raison, si vous voulez dire que le commissaire devrait... C'est-à-dire que le commissaire, qu'il soit homme ou femme, ne pourra pas tout faire, mais pour rejoindre ce que vous disiez tout à l'heure, si une demande d'examen ou d'enquête est présentée à un ministre et que ce dernier décide, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, de ne rien faire, voilà justement où le commissaire devrait pouvoir jouer son rôle en disant au ministre: pourquoi avez-vous invoqué votre pouvoir discrétionnaire dans telle et telle circonstance dans le contexte de telle et telle politique? Pourquoi vous croyez-vous justifié d'exercer ce pouvoir discrétionnaire? Et si je ne suis pas satisfait de votre explication, je vais faire une déclaration publique à ce sujet. Et la prochaine fois que vous allez entendre parler de moi, ce sera quand vous vous lèverez à la Chambre pour répondre à une question au sujet de la façon dont vous avez exercé votre pouvoir discrétionnaire dans ce cas particulier.

Voilà ce que le commissaire devrait être en mesure de faire. Et c'est à ce genre d'activité qu'il faut consacrer les ressources—et non, comme je le disais tout à l'heure, à une évaluation des pratiques opérationnelles et de gestion des ministères, car c'est beaucoup trop vaste.

Mr. Sauvageau: Could you tell me exactly where that is stated in the legislation? What section actually touches on that point?

Le président: Pouvez-vous préciser de quel article il s'agit?

M. Cochrane: Le seul article qui me semble pertinent serait celui où l'on décrit ce qui peut et doit être abordé dans le rapport du commissaire à l'environnement.

Le président: Peut-être pourriez-vous l'indiquer à M. Sauvageau à la fin de la réunion.

M. Reed: La création de ce bureau entraînera-t-elle l'élimination du système actuel, en vertu duquel n'importe quel citoyen peut bloquer un projet sans avoir à assumer des responsabilités financiè-

M. Cochrane: Non, pas du tout. Si je vous fais cette affirmation, c'est parce que nous avons quelque peu amélioré les conditions d'accès aux tribunaux, car c'est là qu'il faut intervenir pour bloquer ce genre de projets. Nous n'avons aucunement changé les règles en ce qui concerne les risques financiers courus par une personne qui veut recourir à la justice. Le système actuellement en place en Ontario veut que celui qui intente un procès soit responsable des dépens si il n'a pas gain de cause. Cette règle reste inchangée dans le contexte de la charte des droits environnementaux. Donc, si vous décidez d'intenter un procès, vous courez certains risques financiers.

Mr. Reed: No, no. This is pre-court.

[Traduction]

M. Reed: Mais non. Il s'agit de ce qui se passe auparavant.

• 1720

Mr. Cochrane: Then even more so. If anything, it encourages the latter. It encourages early public participation and discussion about encourage le public à participer à un projet donné et à en débattre dès a project before anyone would ever have the need to request that it be stopped.

Mr. DeVillers: Mr. Cochrane, I think you indicated that you foresee the Ontario office having approximately 12 staff. Have you given any thought to what we might be looking at in a federal office?

Mr. Cochrane: I haven't. Also, the 12-person figure was something I once heard ministers discussing. If it was to be kept as a lean office, then it would be a maximum of 12 people.

Mr. DeVillers: Mr. Muldoon, do you have any comments on that?

Mr. Muldoon: No. To respond to that question I'd have to look at what you had actually decided in terms of its functions.

Mr. DeVillers: So it would depend on what the functions are.

Mr. Muldoon: That's right.

Mr. Finlay: I asked about the auditor function. I think I understand the clearing-house and the electronic registry and the education of the public—although that would have to be fairly minimal with a small office-and the compliance with the environmental bill of rights and the requests dealing with those.

The fifth thing you mentioned was some role in a dispute mechanism or mediation. Would you give me some detail on that? It's obviously not a quasi-judicial function. It's simply—what—a mediator function?

Mr. Cochrane: There would be an opportunity for the commissioner to try to act as a diplomat or negotiator between some of these factions that will be competing, in their submissions to government, to move government in one direction or the other. So that mediation function is inevitable.

Another point I should make is that the emphasis of the environmental bill of rights is very much on the use of alternative dispute resolution and mediation. This was a concern the business community voiced over and over again: that if they could somehow have recourse to things other than the courts in trying to solve some of these environmental problems, it would be a big help. So even something like the new cause of action for protection of public resources calls not for damage awards at the end of the day, but rather the negotiation of a restoration plan for a resource that has been harmed, and that would be negotiated. So in the bill there's quite a bit of emphasis on alternative dispute resolution.

Mr. Iftody: I want to return to some comments alluded to by my colleagues. A member of the opposition, Mr. Chrétien, raised well the role, function, and size of the bureaucracy that might develop out of this. I would suggest to you again that

M. Cochrane: C'est donc encore plus que cela. En fait, cela le début du processus, avant que quelqu'un ne sente le besoin de demander qu'on y mette fin.

M. DeVillers: Monsieur Cochrane, je crois que vous avez mentionné que le bureau de l'Ontario aurait probablement un effectif de 12 personnes. Avez-vous réfléchi au nombre d'employés que nécessiterait un bureau au niveau fédéral?

M. Cochrane: Non, et j'ajouterai que ce chiffre de 12 est quelque chose que j'ai entendu mentionner par les ministres. Si on veut que ce bureau fonctionne avec un minimum de personnel, il s'agirait d'un maximum de 12 personnes.

M. DeVillers: Monsieur Muldoon, avez-vous des commentaires à ce sujet?

M. Muldoon: Non. Pour répondre à cette question, il faudrait que j'étudie la décision que vous avez prise au sujet des fonctions du bureau.

M. DeVillers: Alors cela dépendrait des fonctions.

M. Muldoon: C'est exact.

M. Finlay: J'ai posé des questions à propos de la fonction de vérification. Je crois que je comprends ce qui concerne le bureau central, le registre électronique, l'éducation du public-quoique cela serait assez élémentaire avec un petit bureau-l'application de la Charte des droits environnementaux et les demandes qui en découlent.

La cinquième chose que vous avez mentionnée était un rôle quelconque dans le règlement des différends ou la méditation. Pourriez-vous me donner plus de détails à ce sujet? Il ne s'agit évidemment pas d'une fonction quasi-judiciaire. C'est tout simplement une fonction de médiation, n'est-ce pas?

M. Cochrane: Le commissaire aura l'occasion d'essayer d'agir en tant que diplomate ou que négociateur entre certaines parties qui s'opposeront dans leurs soumissions au gouvernement pour tenter de convaincre le gouvernement d'une position ou d'une autre. Cette fonction de médiation est donc inévitable.

J'aimerais aussi souligner que la Charte des droits environnementaux met beaucoup l'accent sur le règlement des différends sans recours aux tribunaux et sur la médiation. C'est une préoccupation qui a été exprimée maintes fois par le monde des affaires :s'il pouvait y avoir un recours autre que les tribunaux pour régler certains problèmes environnementaux, cela les aiderait beaucoup. Même une mesure comme celle visant la protection des ressources publiques ne prévoit pas des dommages-intérêts au bout de la ligne, mais plutôt un plan négocié de restauration de la ressource qui a été endommagée. Vous voyez donc que la Charte insiste beaucoup sur le règlement des différends sans recours aux tribunaux.

M. Iftody: Je voudrais en revenir à certaines remarques faites par mes collègues. Un député de l'opposition, monsieur Chrétien, a soulevé la question du rôle, de la fonction et de l'ampleur de la bureaucratie qui pourrait ressortir de ceci. Je

under section 61 the net is cast sufficiently wide, perhaps rightfully so, to allow a multitude of proposals coming in to the office of the commissioner. Following a year of operation, this would certainly give him at the federal level grounds to make application again to the Minister of the Environment for an extended bureaucracy and so on in order to handle these kinds of things.

Again, with all the unintended effect of creating a parallel. . .not only bureaucracy with commensurate costs, but a sort of political institution as well.

Interestingly, in my work on the industry committee, again emanating from Ontario, we have Ontario's privacy commissioner urging for a separate policing unit for breaches that might occur in terms of privacy on the information highway. So we now have, in political discussions and at community levels and so on, a number of ideas emanating with respect to commissions and auditors general and so on.

We have to review this at the federal level, to step back and look at where these things are going, because to allow them free flow is, on a number of different levels, to create a parallel process, which I would think, from the presentation you've made, is certainly not your intention.

So I just advise the chair and the committee members of those concerns

In closing, I thank you very much for your presentation and all the good work you are doing on the environment.

The Chairman: Mr. Iftody has done my job, for which I'm very grateful.

Mr. Iftody: Oops!

The Chairman: Thank you. We are very indebted to you for your presentation today. We've certainly learned a lot.

At 6 p.m. there will be an encounter with the Commons group that is exploring ethical and value dimensions of sustainable development. It is in room 536 in the Wellington Building across the street, and our witnesses are also invited to appear.

• 1725

You will meet there the former chair of this committee, David MacDonald, and David Halliman. The purpose is to discuss ethics and values related to sustainable development.

Malheureusement, ce sera seulement en anglais, mais on peut aussi... M. le greffier a un renseignement à vous donner.

Le greffier: Il y aura de l'interprétation.

Le président: Le greffier a déjà pensé à l'interprétation. Tout le monde est invité à partir de 18 heures.

We thank you very much. The meeting is adjourned.

[Translation]

vous répéterai encore une fois que, selon l'article 61, le filet est lancé assez loin—et c'est peut-être tout à fait justifié—pour faire en sorte que le bureau du commissaire reçoive une multitude de propositions. Un an après son entrée en fonction, cela lui donnerait certainement des motifs suffisants pour demander au ministre fédéral de l'Environnement d'agrandir son effectif afin de pouvoir s'occuper de cette charge de travail.

Encore une fois, cela aurait l'effet non escompté de créer non seulement une bureaucratie parallèle avec les coûts que cela implique, mais également une sorte d'institution politique.

Il est intéressant de noter que, dans mon travail au Comité de l'industrie, nous avons entendu le commissaire à la vie privée de la province de l'Ontario—il s'agit encore une fois de l'Ontario—qui préconisait une unité de surveillance séparée pour les atteintes à la vie privée qui pourraient se produire sur l'autoroute électronique. Dans nos discussions politiques et au niveau communautaire, nous entendons donc maintenant toutes sortes d'idées au sujet de nouvelles commissions, de nouveaux vérificateurs généraux, et ainsi de suite.

Nous devons examiner cela au niveau fédéral, prendre un certain recul et regarder ce qui se passe, car si nous donnons libre cours à toutes ces idées, nous allons créer un processus parallèle, ce qui ne me semble pas être votre intention d'après votre exposé.

Je voulais simplement faire part de ces préoccupations au président et aux membres du comité.

En conclusion, je vous remercie beaucoup pour votre exposé et tout le bon travail que vous faites pour la protection de l'environnement

Le président: Monsieur Iftody a fait mon travail pour moi et je lui en suis très reconnaissant.

M. Iftody: Oh, pardon!

Le président: Merci. Nous avons beaucoup apprécié votre exposé. Nous avons certainement appris beaucoup de choses.

À 18 heures, il y aura une rencontre avec le groupe des communes qui étudie actuellement les aspects éthiques et déontologiques du développement durable. Cela se passera à la salle 536 de l'édifice Wellington de l'autre côté de la rue, et nos témoins sont également invités à assister à cette séance.

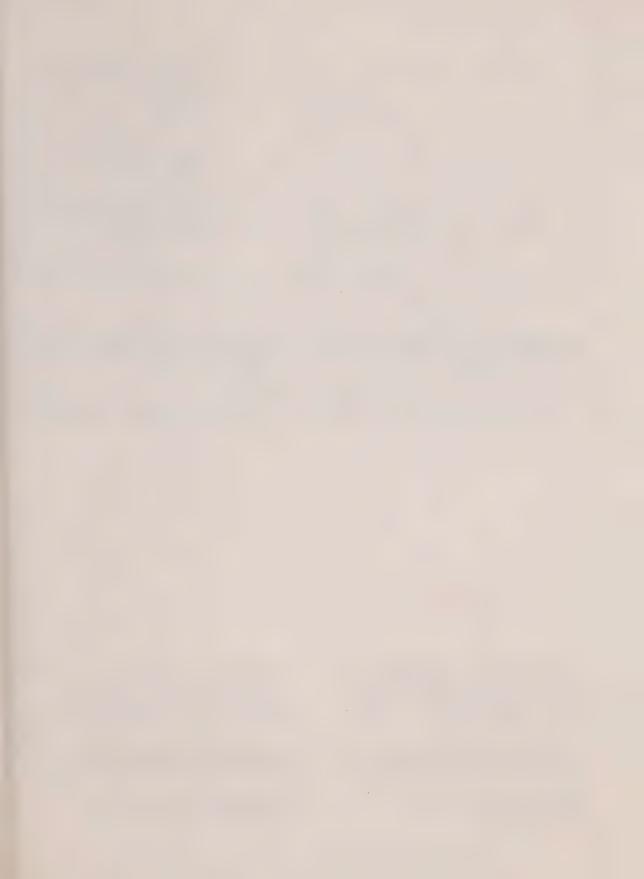
Vous pourrez y rencontrer l'ancien président de ce Comité, David MacDonald, ainsi que David Halliman. Le but de la réunion est de discuter des valeurs éthiques et morales du développement durable.

Unfortunately, this will only take place in english, but we could also... The clerk has information to impart to you.

The Clerk: There will be interpretation.

The Chairman: The clerk has already thought of interpretation. Everyone's invited starting at 6 p.m.

Je vous remercie beaucoup. La séance est levée.



MAIL >POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

K1A 0S9 Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré – Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non --livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada -- Édition 45 boulevard Sacré---Coeur, Hull, Qu'ebec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Canadian Environmental Law Association:

Paul Muldoon, Counsel, (Former Member, Task Force, Ontario Environment Bill of Rights).

From Scott & Aylen:

Michael Cochrane, Barrister & Solicitor, (Former Chair, Task Force Ontario Environment Bill of Rights).

TÉMOINS

De L'Association canadienne du droit de l'environnement:

Paul Muldoon, conseiller juridique, (ancien membre du Groupe de travail sur la loi concernant les droits environnementaux de l'Ontario).

De Scott & Aylen:

Michael Cochrane, avocat, (ancien président du Groupe de travail sur la loi concernant les droits environnementaux de l'Ontario).

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9 Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9 HOUSE OF COMMONS

Issue No. 22

Tuesday, April 19, 1994

Chairperson: Charles Caccia

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 22

Le mardi 19 avril 1994

Président: Charles Caccia

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l'

Environment and Sustainable **Development**

Environnement et du développement durable

RESPECTING:

CONCERNANT:

Pursuant to Standing Order 108(2), Reference for an Conformément à l'article 108(2) du Règlement, référence **Environmental Auditor General**

pour un vérificateur général de l'environnement

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the Thirty-fifth Parliament, 1994

Première session de la trente-cinquième législature, 1994

STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Chairperson: Charles Caccia

Vice-Chairpersons: Jean-Guy Chrétien

Karen Kraft Sloan

Members

Jim Abbott
Paul DeVillers
Stan Dromisky
John Finlay
Bill Gilmour
Clifford Lincoln
Benoît Sauvageau
Tony Valeri—(11)

Associate Members

Peters Adams Bob Mills Len Taylor Andrew Telegdi

(Quorum 6)

Normand Radford

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Président: Charles Caccia

Vice-présidents: Jean-Guy Chrétien

Karen Kraft Sloan

Membres

Jim Abbott
Paul DeVillers
Stan Dromisky
John Finlay
Bill Gilmour
Clifford Lincoln
Benoît Sauvageau
Tony Valeri—(11)

Membres associés

Peters Adams Bob Mills Len Taylor Andrew Telegdi

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Normand Radford

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 19, 1994 (25)

[Text]

The Standing Committee on Environment and Sustainable Development met at 8:34 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chair, Charles Caccia, presiding.

Members of the Committee present: Jim Abbott, Charles Caccia, Jean-Guy Chrétien, Paul DeVillers, John Finlay, Bill Gilmour, Karen Kraft Sloan, Clifford Lincoln, Benoît Sauvageau and Tony Valeri.

Associate Member present: Len Taylor.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: William Murray and Kristen Douglas, Research Parlement: Kristen Douglas et William Murray, attachés de Officers.

Witnesses: From The Sierra Club of Canada: Elizabeth May, National representative. From the Canadian Institute for Environmental Law & Policy: Mark Winfield, Director of Research; Glenna Ford, Researcher.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of an Environmental Auditor General.

The witnesses made opening statements and answered questions.

At 10:30 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Normand Radford

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 19 AVRIL 1994

(25)

[Traduction]

Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable se réunit à 8 h 34, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Charles Caccia (président).

Membres du Comité présents: Jim Abbott, Charles Caccia, Jean-Guy Chrétien, Paul DeVillers, John Finlay, Bill Gilmour, Karen Kraft Sloan, Clifford Lincoln, Benoît Sauvageau and Tony

Membre associé présent: Len Taylor.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du recherche.

Témoins: Du Club Sierra du Canada: Elizabeth May, représentante nationale. De l'Institut canadien du droit et de la politique de l'environnement: Mark Winfield, directeur de la recherche; Glenda Ford, recherchiste.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité examine le mandat d'un futur vérificateur général de l'environnement.

Les témoins font des exposés et répondent aux questions.

À 10 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Normand Radford

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, April 19, 1994

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mardi 19 avril 1994

• 0834

The Chairman: Good morning. We are resuming our work on the reference for an environmental auditor general.

We are very fortunate this morning to welcome as witnesses, from the Sierra Club of Canada, Elizabeth May; from the Canadian Institute for Environmental Law and Policy, Mark Winfield, accompanied by...

Mr. Mark Winfield (Director of Research, Canadian Institute Ford. She's a research associate of the institute.

The Chairman: As is our practice in this committee, you make an opening statement and then we'll open the floor to questions and answers. I'm sure we will learn a lot of interesting things this morning.

Ms Elizabeth May (National Representative, Sierra Club of Canada): Thank you, Mr. Chairman and members of the committee. Je m'appelle Elizabeth May, du Club Sierra du Canada. Je regrette beaucoup que ma présentation soit en anglais et qu'elle n'ait pas été traduite. J'espère cependant que tout le monde comprendra le sujet et ce que je veux dire.

For members who don't know about the Sierra Club of Canada, we're a national organization with a strong grassroots participatory framework, and we have about 7,000 members across Canada. I work here in Ottawa to do things such as this meeting this morning. We regard this subject as very important.

The red book promise of an environmental auditor general-I won't read my brief, I'll skim over the main points-was one of the things we highlighted during the election campaign so that citizens would know environmental positions of the various parties. This was one that we made sure our members knew about during the election campaign, because the commitment to an environmental auditor general, particularly when coupled with the commitment to identify barriers to sustainability in the fiscal instruments, economic instruments, subsidies and so on, holds the promise of really changing the way decisions are made. I don't think I need to sell this committee on the advantages and importance of doing that in a systematic way throughout the Government of Canada, and that's what we think the environmental auditor general can accomplish.

At the beginning of the brief I list the various aspects of

Le président: Bonjour. Nous poursuivons aujourd'hui nos travaux. Nous étudions actuellement la possibilité de créer un poste de vérificateur général de l'environnement.

Nous avons le plaisir ce matin d'accueillir comme témoin du Club Sierra du Canada, Mme Elizabeth May; et de l'Institut canadien du droit et de la politique de l'environnement, M. Mark Winfield, accompagné de...

M. Mark Winfield (directeur de la recherche, Institut for Environmental Law and Policy): Accompanied by Glenna canadien du droit et de la politique de l'environnement): Accompagné de Mme Glenna Ford, attachée de recherche à l'Institut.

> Le président: L'usage veut que les témoins fassent une déclaration préliminaire devant le Comité, après quoi il y a une période de questions. Je suis sûr que nos témoins nous apprendront beaucoup de choses intéressantes ce matin.

> Mme Elizabeth May (représentante nationale, Club Sierra du Canada): Merci, monsieur le président et mesdames et messieurs. My name is Elizabeth May and I represent the Sierra Club of Canada. I greatly regret the fact that my presentation will be made in English only and that it has not been translated. However, I do hope everyone will be able to follow me.

> Pour ceux qui ne connaîtraient pas le Club Sierra du Canada, il s'agit d'un organisme national qui oeuvre à l'échelon local par l'intermédiaire de 7 000 membres répartis dans tout le Canada. Je travaille à Ottawa, et l'une de mes fonctions est de représenter le Club Sierra à des réunions comme celle-ci. Nous attachons beaucoup d'importance au sujet dont est saisi le Comité.

> Plutôt que de vous lire textuellement mon mémoire, je me contenterai d'en faire ressortir les grandes lignes. Le Livre rouge du Parti libéral a promis de créer le poste de vérificateur général de l'environnement. Au cours de la campagne électorale, le Club Sierra s'est assuré de bien faire connaître aux citoyens la position de chaque parti sur les questions environnementales. Nous avons donc notamment insisté auprès de nos membres sur le fait qu'en plus de s'engager à établir dans quelle mesure les instruments financiers économiques, et notamment les subventions, constituent des obstacles au développement durable, le Parti libéral a promis de créer un poste de vérificateur général de l'environnement étant donné qu'à notre avis ce sont là des mesures susceptibles de changer la façon dont les décisions sont actuellement prises en matière d'environnement. Je ne pense pas avoir à convaincre le Comité de l'utilité et de l'importance pour le gouvernement d'adopter une approche cohérente dans ce domaine, et la création d'un poste de vérificateur général de l'environnement est, à notre avis, la façon de le faire.

Au début de mon mémoire, j'énumere toutes les questions what was lumped together under the environmental auditor que le gouvernement lie de près ou de loin à la création d'un general in the existing government statements. As you can see, poste de vérificateur général dans ses énoncés de position. in some ways it was very closely linked to this comprehensive Comme vous pouvez le constater, le gouvernement établit un

review of federal taxes and grants and subsidies. There are a number of functions within the environmental auditor general cluster that you could describe as ombudsman functions, others that one would describe as commissioner functions, as well as those where one would think of an auditor.

In going through the various options, and I put forward about a dozen of them—some of them I would reject out of hand. I put forward some that you might regard as straw men. I did this to canvas what I think is a fairly—no list is ever complete—broad sweep at what might be done. One could make the case that all of these would meet the red book commitment.

It was not easy to decide which is the best course. We've had some interesting discussions within our organization about whether the environmental auditor general should be put forward as part of the amendments package to strengthen the Canadian Environmental Assessment Act. We've also looked at a number of other options relating to amending CEPA to include environmental auditor general.

I'm somewhat influenced by pragmatism. I believe there will be resistance in "the system" around Ottawa to having a strong environmental auditor general. This resistance may take the form of talking about it in terms of budget concerns. I think the real concern of mamy in senior bureaucracy is that they just don't want yet another agency with the power to look over their shoulder, to criticize and comment on behaviour, and to push forward the environmental agenda.

With that as a concern, I'd like to see the environmental auditor general build on an existing institution that already has credibility within the Government of Canada. That is one of the reasons the Sierra Club of Canada recommends expanding the functions of the existing Office of the Auditor General to include environmental and sustainability auditing. But if we do just that alone, the functions and the roles described in the red book will not be met. So we're coupling that recommendation for an expanded role of the Auditor General with a Canadianized version of the New Zealand model, by looking for a parliamentary commissioner for sustainable development.

[Traduction]

lien étroit entre cet engagement et l'examen global des taxes et des subventions fédérales. Les fonctions qu'on propose de confier au vérificateur général de l'environnement se répartissent en trois domaines: celles qui se rapporteraient à un rôle de protecteur du citoyen, celles qui relèveraient davantage d'un commissaire et enfin celles qui sont propres à un vérificateur.

Parmi la dizaine de fonctions qu'on pourrait songer à confier au vérificateur général de l'environnement, il en est certaines que je rejette du revers de la main, et notamment celles qu'on n'attribuerait qu'à un homme de paille. Aucune liste n'est jamais complète, mais j'ai l'impression de vous donner ainsi un bon aperçu des fonctions qui permettraient sans doute au gouvernement de respecter l'engagement pris dans le Livre rouge.

Il n'a pas été facile de s'entendre sur la meilleure approche à adopter. Nos membres se sont longuement interrogés sur la possibilité que le poste de vérificateur général soit créé au moyen d'un des amendements qu'on compte apporter à la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale pour la renforcer. Nous avons également étudié un certain nombre d'autres amendements se rapportant à la LCPE.

Ma préférence personnelle va au pragmatisme. À mon avis, la nomination d'un vérificateur général de l'environnement doté de pouvoirs réels suscitera des réserves dans certains milieux à Ottawa. Certains allégueront qu'ils s'inquiètent des coûts qu'entraînera cette mesure. Or, je crois plutôt que de nombreux hauts-fonctionnaires voudraient éviter qu'une autre structure administrative vienne leur mettre des bâtons dans les roues et critique les conséquences environnementales des décisions qu'ils peuvent prendre dans différents domaines.

Voilà pourquoi je pense qu'il serait préférable que le vérificateur général de l'environnement appartienne à un organisme dont la crédibilité est reconnue au sein du gouvernement du Canada. C'est notamment l'une des raisons qui poussent le Club Sierra du Canada à recommander que l'on confie la vérification en matière d'environnement et de développement durable au Bureau du vérificateur général du Canada. Si le gouvernement donnait suite à cette recommandation, il ne serait cependant pas en mesure de respecter tous les engagements pris à cet égard dans le Livre rouge. C'est pourquoi nous recommandons également d'élargir les fonctions du vérificateur général du Canada pour qu'elles s'apparentent à celles du vérificateur général de la Nouvelle–Zélande, et de nommer un commissaire parlementaire au développement durable.

• 0840

I know some of the witnesses before you from the environmental community have suggested they want a commission and not a single commissioner. We're not rigid on this point. I personally think a commissioner could have more clout in the system as he or she gains the respect of the people and can be relied upon to be independent, credible and trustworthy. The commissioner's report could make the same kind of splash in the system that the Auditor General's report now does annually.

Je sais que certains témoins des milieux de l'environnement que vous avez entendus préféreraient que les responsabilités sus-mentionnées soient confiées à une commission plutôt qu'à un seul commissaire. Nous n'avons pas de préférence très nette sur cette question. Je crois personnellement qu'un commissaire pourrait sans doute exercer plus d'influence sur les décisions prises à mesure qu'il se taillera une réputation d'indépendance, de crédibilité et de fiabilité. Ainsi, le rapport annuel du commissaire pourrait retenir autant l'attention que le rapport annuel du vérificateur général.

I wouldn't rule out the value of making it a commission. That could create more interest by working through the auditing of and the response to public complaints. Investigations could also be implemented at the commissioner's own initiative, looking into areas of activity, either sectorally or on the basis of functions throughout the Government of Canada.

Those are our recommendations in a nutshell. There is very strong support for the role of an environmental auditor general, and by recognizing this is a multi-functioned role we might want to pursue two courses. We could expand the existing Auditor General, as well as create a parliamentary commissioner for sustainable development.

Mr. Winfield: With me today is Ms Glenna Ford, who is a research associate at the institute. She has done some pretty extensive work on the Ontario Environmental Bill of Rights.

The Canadian Institute for Environmental Law and Policy was very pleased to be invited to submit a brief to this committee regarding the creation of a federal environmental commissioner or auditor general. CIELP was founded in 1970 as the Canadian Environmental Law Research Foundation. The institute is an independent, not for profit research and education organization, incorporated under the laws of Ontario and registered with Revenue Canada as a charitable organization.

Mme Glenna Ford (Research Associate, Canadian Institute for Environmental Law and Policy): Les trois buts essentiels de l'organisation sont les suivants: premièrement, identifier et analyser les questions courantes concernant l'environnement; deuxièmement, conduire la recherche et l'évaluation des réponses possibles au point de vue de la politique et de la légalité pour les secteurs privé et public; et troisièmement, communiquer les résultats de notre recherche aux membres du public, du gouvernement et à ceux du secteur public qui prennent clairement et objectivement des décisions significatives.

Mr. Winfield: CIELP's current major areas of research include global warming, including the development of a carbon dioxide abatement strategy for Ontario; environment economy issues including the role of environmental industries in the restructuring of the Canadian economy for environmental sustainability; the environmental regulation of biotechnology applications; the development of a number of international partnerships, including partnerships with environmental organizations in the United States, Mexico and Costa Rica; and solid waste management. We also expect to be a strong participant in the upcoming review of the Canadian Environmental Protection Act.

CIELP's predecessor, the Canadian Environmental Law Research Foundation, first raised the possibility of the creation of a federal environmental ombudsman in 1984. In the meantime, CIELP has been heavily involved in in the development of the Ontario Environmental Bill of Rights.

[Translation]

Je ne conteste pas certains des avantages que présenterait une commission. Le fait qu'un organisme plutôt qu'une seule personne soit chargé de traiter les plaintes du public susciterait sans doute plus d'intérêt. Le commissaire pourrait également décréter de son propre chef la tenue d'enquêtes qui porteraient soit sur des secteurs d'intervention particuliers, soit sur l'ensemble des activités du gouvernement du Canada.

Voici en résumé nos recommandations. Notre organisme appuie fermement la création d'un poste de vérificateur général de l'environnement, et compte tenu de la multiplicité des fonctions qui seraient confiées à son titulaire, il serait peut-être préférable d'élargir les fonctions actuelles du vérificateur général ainsi que de créer un poste de commissaire parlementaire au développement durable.

M. Winfield: Je suis aujourd'hui accompagné de M^{me} Glenna Ford, attachée de recherche à l'Institut. M^{me} Ford est une spécialiste de la Charte des droits en matière d'environnement de l'Ontario.

L'Institut canadien du droit et de la politique de l'environnement est heureux d'avoir été invité à présenter un mémoire au Comité concernant la création d'un poste de commissaire ou de vérificateur général de l'environnement. Lors de sa création en 1970, l'Institut portait le nom de Fondation canadienne de recherche du droit de l'environnement. L'Institut est un organisme indépendant sans but lucratif axé sur la recherche et l'éducation. Il est constitué en société sous le régime de la loi ontarienne et a obtenu de Revenu Canada le statut d'oeuvre de charité.

Ms Glenna Ford (attachée de recherche, Institut canadien du droit et de la politique de l'environnement): Our organization has the following three main goals: first, identify and examine topical environmental matters; secondly, conduct research and evaluate the illegality of possible policy responses by the private and the public sectors; and thirdly, communicate our research results to the public, government and public decision makers so that they take informed decisions based on clear and objective criterias.

M. Winfield: L'ICDPE mène actuellement des recherches dans les domaines suivants: réchauffement de la planète dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie ontarienne de réduction des émissions de gaz carbonique; incidence économique des questions environnementales et notamment le rôle industries de l'environnement dans la restructuration de pour canadienne atteindre l'objectif l'économie développement durable; réglementation des conséquences environnementales des applications biotechnologiques; établissement de partenariats internationaux avec des organismes écologiques des États-Unis, du Mexique et du Costa Rica; et gestion des déchets solides. Nous comptons également participer activement au prochain examen de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement.

Le prédécesseur de l'Institut, soit la Fondation canadienne de recherche du droit de l'environnement, avait déjà soulevé, en 1984, la possibilité que soit créé au niveau fédéral un poste de protecteur du citoyen dans le domaine de l'environnement. Depuis ce temps, l'Institut a participé très activement à l'élaboration de la Charte des droits en matière d'environnement de l'Ontario.

Over the past three years we have given particular attention to the mandate and role of the office of the environmental commissioner created by the Ontario legislation. I believe copies of CIELP's submissions regarding the Ontario bill were included in our brief to the committee.

With respect to the scope and mandate of the office of the federal environmental commissioner, we are very pleased to see that the office of the environmental commissioner or auditor general has been given a high priority by the federal government. We are of the view that the government should establish such an office and the office should be a dynamic institution that seeks to enhance political and bureaucratic accountability for environmental decision-making throughout the Government of Canada.

In this context it is critical that the office of the environmental commissioner be an agent of Parliament and be completely independent of any executive's department of government.

It is also important that the commissioner not be perceived or operate as an extension of the general government bureaucracy. Such an outcome is widely regarded as being central to the failure of provincial ombudsmen's offices to achieve their stated objectives of increased bureaucratic accountability.

• 0845

In addition, we believe that the commissioner's office's mandate should not be narrowly focused on the auditing of internal government management practices. In fact we believe that such a structure would have little public impact and likely be of limited effectiveness. Rather, we believe the environmental commissioner should be granted a broad mandate to conduct an ongoing, independent, external review of the effects of the programs and policies of all federal government agencies on the environment and sustainable development.

This view is reinforced by the results of the experience in Canada with an agency with such a mandate, namely the Alberta Environment Conservation Authority, which existed between 1970 and 1977. The authority is widely regarded as having been an extremely effective body, which enhanced political accountability for environmental decision-making and functioned as a dynamic institution for public participation in environmental matters. Again, with our submission we enclosed copies of the Alberta Environment Conservation Act, which created the authority, and also two commentaries on the authority's activities for the committee's consideration.

The experience with the Alberta Conservation Authority strongly informs our thinking with respect to the role and mandate of a federal environmental commissioner's office. Following the model of the conservation authority, we believe the commissioner's office should be provided with a mandate to conduct an ongoing review of the policies and programs of the Government of Canada and its agencies on matters pertaining to the environment.

[Traduction]

Au cours des trois dernières années, il a ainsi accordé une attention particulière au mandat du Bureau du commissaire de l'environnement établi par la loi ontarienne. Des exemplaires des mémoires préparés par l'Institut en ce qui a trait au projet de loi de l'Ontario sont joints au présent mémoire destiné aux membres du Comité de la Chambre des communes.

Parlons du mandat du Bureau du commissaire de l'environnement. L'Institut est heureux de constater que le gouvernement fédéral accorde une très grande importance à la création d'un poste de commissaire ou de vérificateur général de l'environnement. L'Institut est d'avis que le gouvernement fédéral devrait créer un poste de commissaire dont le bureau constituerait une institution dynamique cherchant à responsabiliser davantage les politiciens et fonctionnaires chargés de prendre des décisions dans le domaine de l'environnement au sein de l'ensemble du gouvernement canadien.

Dans ce contexte, il est essentiel que le bureau du commissaire de l'environnement relève du Parlement et soit complètement indépendant de tout ministère.

Il importe aussi que le commissaire ne soit pas considéré comme une composante de la fonction publique et qu'il n'en fasse pas partie. Beaucoup estiment en effet que ce facteur explique en grande partie le fait que les bureaux des protecteurs du citoyen mis sur pied dans les provinces n'aient pas réussi à atteindre les objectifs fixés et à responsabiliser davantage les fonctionnaires.

De plus, le mandat du bureau du commissaire ne devrait pas se limiter à la vérification des méthodes de gestion internes du gouvernement. Une telle structure aurait peu d'incidence auprès du public et probablement une efficacité limitée. Nous croyons plutôt que le commissaire de l'environnement devrait avoir un large mandat lui permettant d'étudier de façon permanente et indépendante les répercussions que les programmes et politiques de tous les organismes fédéraux ont sur l'environnement et le développement durable.

L'expérience vécue au canada avec un organisme disposant d'un tel mandat, c'est-à-dire l'Alberta Environment Conservation Authority, qui a existé entre 1970 et 1977, renforce d'ailleurs ce point de vue. Nombreux sont ceux qui considèrent en effet que cet organisme a joué un rôle très utile en responsabilisant davantage les politiciens face à leurs décisions dans le domaine de l'environnement et a réellement constitué une institution dynamique qui a permis de faire participer le public aux débats environnementaux. Nous joignons au présent mémoire un exemplaire de la Environment Conservation Act de l'Alberta, créant cet organisme, et deux commentaires formulés sur les activités de celui-ci.

Nous nous inspirons fortement de l'exemple de l'Alberta Conservation Authority pour formuler des suggestions quant au rôle et au mandat du commissaire fédéral à l'environnement. Suivant le modèle de l'Environnement Authority, le bureau du commissaire canadien de l'environnement devrait bénéficier d'un mandat lui permettant d'étudier de façon continue les politiques et programmes du gouvernement du Canada et de ses organismes dans les domaines liés à l'environnement.

M. Chrétien (Frontenac): J'invoque le Règlement! Qu'il ralentisse un peu. La traductrice n'y arrive pas et moi non plus.

The Chairman: Mr. Winfield, it is very difficult for the translation people to catch up with you.

Mr. Winfield: Slow down, yes. Sorry.

We believe that the commissioner's office should be given a mandate to conduct an ongoing review of the policies and programs of the Government of Canada and its agencies on matters pertaining to the environment and sustainable development. This review mandate should encompass all of the agencies whose activities might affect the environment and sustainable development. This would include not only departments of the environment and of natural resources, the obvious candidates, but also such departments as agriculture, industry, international trade, heritage and finance. The commissioner's office should be mandated to provide annual reports and recommendations to Parliament, reflecting the results of these reviews.

In addition, as a component of this general review function we believe that members of the public should be permitted to request that the environmental commissioner review any specific federal policy, program or decision related to the environment or sustainable development, or to suggest to the commissioner that it conduct an inquiry into the need for a new program policy, regulation or statute.

Once such a review or inquiry is initiated the environmental commissioner ought to be permitted to invite and receive submissions and briefs from members of the public regarding the subject under review or investigation.

Furthermore, we believe that as part of the review or inquiry process government agencies should be required to provide the commissioner's office with any information regarding agency programs, policies, activities or decisions, which the commissioner's office believes necessary for it to carry out its studies. The commissioner's office ought to be able to include such information in its reports to Parliament.

In addition to providing an annual report to Parliament, we believe that the commissioner's office should be given a power, as is the case with the Ontario environmental commissioner, to make special reports to Parliament at any time he or she believes an issue is of sufficient importance to warrant Parliament's immediate attention.

In addition, we believe that the federal environmental commissioner's office, again following the pattern of the Alberta Environment Conservation Authority, should be allowed to establish one or more advisory committees consisting of members of the public to assist it in identifying areas of federal activity that warrant attention or review by the office. We believe that such a structure would also reinforce the orientation of the commissioner's office as a point of contact between public concerns regarding the environment and the federal government structure, faire un simple organisme interne du gouvernement. rather than being an inward looking agency of the government.

[Translation]

Mr. Chrétien (Frontenac): Point of order! Can the witness please slow down. The interpreter can't keep up with him and neither

Le président: M. Winfield, l'interprète a beaucoup de mal à vous

M. Winfield: Excusez-moi. Je vais ralentir.

Nous estimons que le bureau du commissaire canadien de l'environnement devrait bénéficier du mandat lui permettant d'étudier de façon continue les politiques et les programmes du gouvernement du Canada et de ses organismes dans les domaines liés à l'environnement et au développement durable. Tous les organismes dont les activités pourraient avoir une incidence sur l'environnement et le développement durable devraient être inclus dans ce mandat. C'est donc dire que celuici devrait inclure non seulement les ministères de l'Environnement et des Ressources naturelles, mais aussi ceux de l'Agriculture, de l'Industrie, du commerce international, du Patrimoine et des Finances. Le bureau du commissaire devrait aussi pouvoir présenter au Parlement des recommandations et des rapports annuels reprenant les résultats de ces études.

En outre, dans le cadre de ce mandat général, les citoyens devraient être autorisés à demander au commissaire de se pencher sur une politique, un programme ou une décision spécifique du gouvernement fédéral dans le domaine de l'environnement et du développement durable, ou encore de proposer qu'on mène une enquête afin de déterminer s'il ne faudrait pas adopter un programme, une politique, un règlement ou une loi.

Une fois qu'une étude ou une enquête serait entreprise, le commissaire devrait pouvoir inviter le public à lui soumettre des mémoires concernant le sujet de l'étude ou de l'enquête.

De plus, dans le cadre de ces études ou enquêtes, les organismes gouvernementaux devraient être tenus de fournir au bureau du commissaire tous les renseignements concernant leurs programmes, politiques, activités ou décisions que le commissaire juge nécessaires à la réalisation des études ou enquêtes. Le bureau du commissaire doit être en mesure d'inclure ces renseignements dans les rapports qu'il transmet au Parlement.

Le commissaire devrait être tenu de présenter un rapport annuel au Parlement concernant les résultats de ses études et enquêtes. De plus, comme dans le cas du commissaire de l'Ontario, le commissaire fédéral devrait être autorisé à présenter des rapports spéciaux au Parlement chaque fois qu'il croit qu'une question est suffisamment urgente pour qu'elle mérite d'être étudiée immédiatement par le Parlement.

Le commissaire fédéral de l'environnement devrait en outre pouvoir établir un ou un plusieurs comités consultatifs composés de citoyens, là encore sur le modèle de la Alberta Environment Conservation Authority, afin de l'aider à déterminer les secteurs d'activité fédéraux sur lesquels doit se pencher son bureau. Ainsi, on renforcerait le rôle que le bureau est appelé à jouer en tant que point de contact entre les préoccupations du public en matière d'environnement et la structure gouvernementale fédérale, plutôt que d'en

In terms of resource requirements, the office of the commissioner does not require extensive resources in order to succeed. Indeed, a smaller and more dynamic agency, able to function in some ways along the lines of a non-governmental organization, may actually be preferable to an extensive bureaucracy. At the same time, the commissioner's office will require sufficient professional staff to be able to undertake and present credible reviews of federal programs, policies, and decisions, and to respond to suggestions and requests from members of the public.

• 0850

We also believe the commissioner's office should have the mandate in budget to engage from time to time persons with relevant expertise to assist it in particular reviews and investigations.

In practice, we would imagine the commissioner's office would follow the pattern established by the Office of the Auditor General in the sense of limiting itself to a comprehensive review of the activities of a limited number of agencies in each year, in addition to responding to the requests from members of the public for specific policy, program, or decision reviews.

Mme Ford: Je vais vous donner un sommaire et des conclusions.

L'établissement du bureau du commissaire à l'environnement pour le Canada a le potentiel d'augmenter l'imputabilité de ceux qui prennent les décisions importantes au Canada, et de renforcer les politiques et les programmes fédéraux concernant l'environnement et le développement durable.

Nous pensons que le bureau du commissaire doit avoir un mandat assez large pour diriger une révision indépendante et continue ainsi qu'une évaluation des programmes politiques et des décisions fédérales se rapportant à l'environnement et au développement durable.

De plus, nous pensons que le bureau du commissaire à l'environnement doit être ouvert sur l'extérieur et doit servir de point de contact entre les membres du public et le gouvernement. Il est nécessaire que le bureau soit l'endroit où le public peut se renseigner sur les révisions des programmes politiques et des décisions fédérales concernant l'environnement. De cette manière, le commissaire à l'environnement peut apporter son soutien aux activités du Comité de l'environnement et du développement durable.

Il est très important que le bureau ne soit pas uniquement orienté vers la révision des pratiques internes et administratives du gouvernement.

C'est tout. Nous vous remercions de nous avoir permis de faire cette présentation aujourd'hui et nous sommes prêts maintenant à répondre à vos questions.

Merci beaucoup.

Le président: Nous vous remercions vous aussi, madame Ford, de votre présentation dans les deux langues. Vous avez fait du bon travail. Merci et on va commencer comme d'habitude. On fait un tour de 10 minutes pour chaque parti, en commencant avec M. Chrétien.

[Traduction]

Pour ce qui est des ressources requises, le bureau du commissaire n'a pas besoin de ressources importantes pour remplir son mandat. En fait, un organisme de taille limitée et plus dynamique qui serait capable de fonctionner comme une organisation non gouvernementale pourrait se révéler préférable à un gros appareil bureaucratique. D'un autre côté, le bureau du commissaire devra pouvoir compter sur un personnel professionnel suffisant pour être en mesure d'entreprendre et de présenter des études crédibles des programmes, politiques et décisions du gouvernement fédéral ainsi que de donner suite aux suggestions et requêtes du public.

Il devra aussi disposer des pouvoirs et crédits nécessaires pour

embaucher de temps à autre des personnes ayant une compétence particulière afin de l'aider à mener certaines études et enquêtes.

Dans la pratique, on s'attendrait à ce que le Bureau du commissaire adopte la pratique établie par le Bureau du vérificateur général et qu'il se limite à étudier de façon exhaustive les activités d'un petit nombre d'organismes chaque année tout en répondant aux requêtes des citoyens relatives à l'étude de politiques, programmes ou décisions spécifiques.

Ms Ford: I will give you a summary and our conclusions.

The establishment of an Office of the Environmental Commissioner for Canada has the potential to enhance the accountability of Canada's environmental decision-makers, and to strengthen federal policies and programs related to the environment and sustainable development.

We believe that the Commissioner's Office should be provided with a broad mandate to conduct an ongoing and independent review and evaluation of federal policies, programs and decisions as they relate to the environment and sustainable development.

Furthermore, we believe that the Commissioner's Office should be outwardly focussed, and serve as a point of contact between the public and the federal government. It should provide a means by which members of the public can request and obtain reviews of federal policies, programs and decisions, and be a mechanism for conveying information to the public regarding the effect of federal programs, policies and decisions on the environment and sustainable development. In this way, the Commissioner's Office should complement and support the ongoing activities of the House of Commons Standing Committee on the Environment and Sustainable Development.

It is important that the Office not be a narrowly focussed body, oriented towards reviewing internal government management practices.

That concludes my remarks. We thank you for having given us the opportunity today to make this presentation before the committee and we are now ready to answer your questions.

Thank you very much.

The Chairman: We thank you for your presentation in both languages, Ms Ford. You have done good work. Thank you. We will proceed as usual. Each party will get 10 minutes on the first round and we will start with Mr. Chrétien.

Monsieur Chrétien, s'il vous plaît.

M. Chrétien: Bienvenue à notre Comité. Nous avons déjà eu, madame, l'occasion de nous rencontrer hier soir.

Aux trois témoins de ce matin: vous avez indifféremment utilisé les termes de vérificateur général à l'environnement et/ou commissaire à l'environnement, sans aucune distinction. Est-ce que vous l'avez fait volontairement ou bien ne faites-vous aucune distinction entre un vérificateur et un commissaire à l'environnement?

Ms May: I'll answer in English. I think there are distinctions between la fonction de vérificateur, the auditor function, and the function of a commissioner.

The auditing function, at least in the model of the Auditor General's office, is one that has a responsibility. It is very precise, for instance, auditing things after they've been done; reviewing programs and policies to see if they have, in the case of the Auditor General now, achieved value for money, and, in the case of an expanded auditor, for environmental and sustainability issues; and whether they have assisted us as a society in moving towards sustainability. So my sense of one of the distinctions is the auditing function is retrospective.

A parliamentary commissioner would have a broader and more flexible mandate, rather than... I don't want to denigrate the role of the Auditor General, since I know there's a representative of the office here and this is all in Hansard. There's something of the bean-counter aspect in an auditor general function. I see the commissioner function as being broader and more free-ranging.

• 0855

The commissioner function is where I see the public having a main point of contact for complaints, observations, and what have you. Given the model of New Zealand, the way that parliamentary commissioner responds to public complaints is not to rigidly pursue the complaint as framed by the member of the public. There was one example I heard of recently, when the parliamentary commissioner from New Zealand was in Ottawa, that she used when they received a complaint about an eradication program for pests. They studied it, and instead of investigating it as a pest management problem they realized that what they really needed to do was a land use review. So they converted the nature of the problem when they saw that the real issues lay elsewhere. They weren't rigidly tied to dealing with the public point of complaint.

The Auditor General does this as well, moves from area to area to conduct reviews. But I think the parliamentary commissioner function, reporting directly to Parliament, can have a more creative prospective effort to identify barriers to sustainability and also to influence the development of government programs. I don't think one is preferable to the other, but I think both taken in combination will give us greater strength. I do see significant distinctions between the two, although I may not have explained them very well. I hope I have.

[Translation]

The floor is yours, Mr. Chrétien.

Mr. Chrétien: Welcome before the committee. We already had the pleasure, Ms, to meet you last night.

I am addressing my question to our three witnesses of this morning. You have all used the term Auditor General for the Environment and Commissioner for the Environment without making any distinction between the two. Have you done so knowingly or do you make the distinction between the two positions?

Mme May: Je vais répondre à votre question par l'intermédiaire de l'interprète. Je crois qu'il y a une distinction entre la fonction de vérificateur et la fonction de commissaire.

Au Bureau du vérificateur général, du moins, la fonction de vérificateur entraîne des responsabilités. Celles-ci sont très précises: il s'agit de vérifier des activités une fois que celles-ci ont été menées et de revoir la façon dont les programmes et les politiques se déroulent afin d'établir si l'on respecte le principe d'optimisation des ressources. Si les fonctions du vérificateur général étaient élargies pour inclure les questions touchant l'environnement et le développement durable, celui-ci aurait à se demander si notre société a atteint ses objectifs dans ces domaines. À mon avis, ce qui distingue la fonction de vérification de l'autre, c'est qu'elle est rétrospective.

Le commissaire parlementaire serait doté d'un mandat beaucoup plus vaste et plus souple. . . Je ne veux pas dénigrer le rôle que joue le vérificateur général étant donné surtout qu'un des ses représentants est présent dans cette salle et que tout ce que je dis est consigné. Parmi les fonctions attribuées au vérificateur général, il y a celle de commis aux écritures. J'envisage pour le commissaire des fonctions plus vastes et plus indépendantes.

Le commissaire, de par ses fonctions, servira de point de contact avec le public, relativement aux plaintes, aux observations, etc.. Dans le modèle néo-zélandais, le commissaire parlementaire n'est pas tenu de répondre aux plaintes du public en s'en tenant strictement à la façon dont la plainte est formulée. J'en ai entendu un exemple récemment; en effet, lors de sa visite à Ottawa, la commissaire parlementaire de Nouvelle-Zélande a raconté que son bureau avait reçu une plainte relativement à un programme de lutte contre les parasites. La plainte a été étudiée, et au lieu de faire une enquête sur un problème de gestion des parasites, on s'est rendu compte que ce qu'il fallait faire, en fait, c'était un examen sur l'utilisation des terres. Le problème a donc été traité sous un angle différent, puisque ses racines étaient ailleurs. Le bureau du commissaire ne s'est pas limité à l'objet précis de la plainte.

C'est également ce que fait le vérificateur général, puisqu'il passe d'un secteur à l'autre pour faire ses examens. Cependant, le commissaire parlementaire, faisant rapport directement, pourrait jouer un rôle plus innovateur pour ce qui est de découvrir les obstacles au développement durable et pour influencer la mise au point des programmes du gouvernement. Je ne crois pas qu'une formule soit préférable à l'autre, mais combinées, elles auraient davantage de potentiel. Il y a des différence considérables entre les deux, même si je ne les ai peut-être pas suffisamment expliquées. J'espère l'avoir fait.

M. Chrétien: Vous avez dit d'abord que le vérificateur général devrait relever d'un organisme déjà existant, puis à un moment donné dans votre exposé, vous avez parlé de jumeler le poste de vérificateur général avec celui de vérificateur général à l'environnement en ajoutant du personnel davantage qualifié dans le domaine fied staff in the area of environment. environnemental.

Si vous étiez aux commandes du ministère de l'Environnement ou du gouvernement canadien, quelle serait votre orientation personnelle? Parlez franchement. Rien ne sera retenu contre vous

Ms May: It's always nice to imagine myself the Minister of Environment. I think one of the reasons to concentrate on the existing Auditor General's office is that it has already a significant amount of credibility within the governmental system. The area of review I would want to do immediately, if I were Minister of Environment, is the whole question of the fiscal instruments. The really disturbing news-and I have this all secondhand—is that the Department of Finance doesn't feel itself even capable of undertaking a review of the ways in which the fiscal instruments are obstacles to sustainability. They don't even know how to identify where the barriers are. This is something that, as the Minister of Environment, I would want either the Auditor General to immediately begin to review or to have a parliamentary commissioner immediately begin a review. I see that as absolutely a priority area.

M. Chrétien: Si vous le permettez, monsieur le président, j'aimerais partager le temps qui m'est imparti avec M. Sauvageau.

Le président: Oui.

M. Sauvageau (Terrebonne): Monsieur Winfield, on va faire plaisir à tout le monde. Vous avez parlé deux fois dans votre exposé de responsabilisation. Le commissaire ou le vérificateur devrait avoir comme fonction la responsabilisation du gouvernement face à l'environnement. Mais quels seraient les vrais pouvoirs qui devraient être attribués à ce poste en tenant compte des faiblesses et des forces de ces pouvoirs? Quels pouvoirs devrait-il donc avoir et à quel rythme devrait-il remettre un rapport?

Mr. Winfield: I think the Auditor General's principal power to affect the way in which policy is made and to change decisions is clearly going to be, if you like, moral or political in character. In a sense it's the ability, if you like, ultimately to embarrass governments into doing the right thing by exposing mistakes or needs or flaws in policies, to move that information into the public realm to ensure in fact that information that might not otherwise find its way before Parliament and before the public does so. In effect it is an instrument of political accountability in the sense that it will enhance the amount of information available to Parliament and to the public about the rationale and the reasons underlying federal and environmental decisions, programs, and policies.

[Traduction]

Mr. Chrétien: You first said that the Auditor General should be under an existing organisation, and then, at some point in your presentation you talked about joining the Auditor General and the Environment Auditor General positions by providing better quali-

If you were at the helm of the Department of Environment or the Canadian government, what direction would you choose personally? You can speak candidly, nothing you say will be held against you.

Mme May: Ça me fait toujours plaisir de m'imaginer ministre de l'environnement. L'une des raisons de confier cette tâche au Bureau du vérificateur général est que ce dernier jouit déjà d'une bonne crédibilité au sein de l'appareil gouvernemental. Si j'étais ministre de l'environnement, le premier examen que je ferais faire, immédiatement, porterait sur toute la question des instruments financiers. Ce qui est troublant-et c'est du ouï-dire-c'est que le ministère des Finances n'estime pas être en mesure de faire un examen des différentes façons selon lesquelles l'instrument financier fait obstacle au développement durable. Le ministère ne sait même pas par quel moyen identifier où sont les obstacles. À titre de ministre de l'environnement, je donnerais immédiatement ordre au Vérificateur général ou au commissaire parlementaire d'entreprendre un examen de ce problème. Pour moi, il s'agit d'une priorité absolue.

Mr. Chrétien: If you would allow me, Mr. Chairman, I'd like to share my time with Mr. Sauvageau.

The Chairman: Yes.

Mr. Sauvageau (Terrebonne): Mr. Winfield, I will address my question to you so you can have your share. You mentioned accountability twice in your presentation. The Commissioner or the Auditor would be responsible to make the government accountable in the area of environment. What real responsibilities should be attributed to the holder of that position, taking into account the strengths and weaknesses of these responsibilities? What should be his responsibilities and at what frequency should he submit his

M. Winfield: Le pouvoir principal du vérificateur général consisterait à influer sur la façon dont les politiques sont adoptées et à faire changer les décisions. De toute évidence, ce pouvoir sera davantage d'ordre moral ou politique par nature. Il s'agit en fait du pouvoir, si l'on veut, de mettre les gouvernements dans l'embarras et de les obliger à prendre de bonnes décisions en soulignant les erreurs, les besoins ou les lacunes des politiques et en rendant publique cette information de façon à ce que le Parlement n'en soit pas informé avant le public. Il s'agit en fait d'un outil de responsabilité politique dans la mesure où l'on pourra ainsi augmenter la quantité d'information mise à la disposition du Parlement et du public quant aux justifications et aux raisons qui sous-tendent les décisions, les programmes et les politiques fédérales et environnementales.

[Translation]

• 0900

I think that kind of information flow is the core of political accountability, that in effect it is a way of helping to ensure that the the office's primary source of power, if you like, or its ability to pouvoir d'influencer les décisions. influence decisions.

Le président: Une très courte question, s'il vous plaît.

M. Sauvageau: Autrement dit, la finalité ou le pouvoir le plus important de ce poste-là serait la remise du rapport, qu'il soit annuel, semestriel, peu importe. La finalité, le but recherché, l'objectif final de ce poste serait-ce essentiellement de remettre des rapports?

Mr. Winfield: I think it's more dynamic than that. There are a number of things. An annual report would clearly be normally the most important document, particularly if there is a sort of a review function in relation to the overall activities of particular departments or agencies. But one of the other things that I think would be very important would be the capacity to deliver special reports to Parliament at any time in conjunction with a mandate to conduct investigations or reviews, in effect at will, as opposed to having to await a mandate, say, from the Governor in Council, or from Parliament even, to proceed.

I think that would provide for a much more dynamic structure than simply an annual report, which is tabled and there is a press conference once a year and some follow-up by this committee. I think what we are looking at is something that would be much more dynamic, something that would be a point of contact for the public as well, particularly if the office is in a position, as we believe it should be, to receive briefs and commentaries from members of the public, perhaps even go so far as to hold public meetings and receive submissions that way on a particular issue or a particular policy.

I think the office would have a significant capacity to draw attention to particular issues, to be a vehicle for the articulation of public concerns in addition to the final product, which would be a report to Parliament. I think it would be more dynamic than something that sits off in isolation for each year and then delivers a report at the end of the fiscal year and that's it. I think we would envisage something much more dynamic than that.

Le président: Merci, monsieur Sauvageau. On va y revenir plus tard.

Mme Ford: Il y a un modèle en Ontario pour cela, pour les rapports annuels et les rapports spéciaux.

M. Sauvageau: Est-ce que la demande doit venir du ministre pour que le commissaire fasse un rapport?

Mme Ford: Non. Le commissaire peut faire un rapport spécial à n'importe quel moment s'il y a quelque chose d'important ou any time, on important or urgent issues. d'urgent.

M. Sauvageau: D'accord. Merci.

Le président: Sans l'intervention du ministre. C'est la réponse?

Ce flux d'information est à la base même de la responsabilité politique; c'est une façon de garantir que les décideurs administradecision-makers within the bureaucracy and at the political level tifs et politiques subissent les conséquences de leurs décisions et face up to the consequences of their decisions and ensure that the d'assurer que le public comprend pleinement ces conséquences. Ce public fully understands those consequences. I think that would be serait là la première source de pouvoir du bureau, si l'on veut, son

The Chairman: Please, be brief.

Mr. Sauvageau: In other words, the main objective or the most important power in that position would be the submitting of reports, once a year, twice a year, whatever. The purpose, the final objective of that position would basically be the submitting of reports?

M. Winfield: Ce serait plus dynamique que cela. Il y a un certain nombre d'éléments. Normalement, le rapport annuel serait bien sûr le document le plus important, surtout s'il comporte une sorte d'examen des activités générales des ministères ou agences. Mais il y a aussi un autre élément qui serait très important, soit la possibilité de présenter des rapports spéciaux au Parlement à tout moment, conjointement au mandat de tenir des enquêtes ou des examens, à discrétion, plutôt que d'attendre que le gouverneur en conseil ou que le Parlement en donne l'ordre.

On aurait ainsi une structure beaucoup plus dynamique qui ne se limiterait pas à présenter un rapport annuel, à tenir une conférence de presse une fois l'an et à venir faire un certain suivi auprès de votre comité. Nous essayons de mettre en place quelque chose de beaucoup plus dynamique, qui puisse être un point de contact avec le public également, surtout si le titulaire est en mesure, comme il devrait l'être à notre avis, de recevoir des mémoires et des observations du public, peut-être même de tenir des séances publiques et de recevoir des témoignages sur une politique ou une question particulière.

Le titulaire devrait également être en mesure d'attirer l'attention sur certains problèmes, d'articuler les préoccupations du public, en plus de présenter le produit final que serait le rapport au Parlement. Sa tâche ne se limiterait pas à travailler tout seul dans son coin pendant un an et à produire un rapport à la fin de l'exercice financier. Nous envisageons quelque chose de beaucoup plus dynamique.

The Chairman: Thank you, Mr. Sauvageau. We'll come back to

Ms Ford: There already is a model in Ontrio for annual and ad hoc reports.

Mr. Sauvageau: Does the commissioner need a request from the minister to submit a report?

Ms Ford: No. The commissioner can submit an ad hoc report at

Mr. Sauvageau: Alright. Thank you.

The Chairman: Without the minister's intervention. Is that your answer?

M. Sauvageau: Oui, mais pas tout le temps. Sans l'intervention du ministre.

The Chairman: That can be done without a request emanating from a minister. Is that what you're saying?

Mr. Winfield: The special report can be made at the discretion of the commissioner. This is one of the most important points. There is no need that a minister or legislator request.

The Chairman: Mr. Abbott, ten minutes.

Mr. Abbott (Kootenay East): I think it might be helpful for our committee to come up with some real-life practical examples of how the environmental auditor general would relate to situations. Perhaps we can relate to some existing situations, visualizing how this would relate on a day-to-day practice. If we use Clayoquot Sound as a a real-life example—

Ms May: That is an easy one.

• 0905

Mr. Abbott: I don't believe the Sierra Club took part in the formation of the compromise that led to the agreement and the actions being taken by the Province of B.C., although all stakeholders were invited and the process did take years and was a public process. Correct if I am wrong—I don't believe that environmentalists who wouldn't entertain timber harvesting in the Clayoquot area would take part in the process. I believe that statement is relatively correct.

Ms May: They participated in the process up to a point, and then they felt that their involvement was futile and they withdrew from the process. The environmentalists involved were local, community-based people, some of whom were members of Sierra Club. But Sierra Club as such was not a recognized participant in the process.

Mr. Abbott: Now, we're aware that worldwide attention has been brought to Clayoquot and there have been arrests—

The Chairman: Could we speak to the subject matter before us, Mr. Abbott?

Mr. Abbott: I'm just setting up-

The Chairman: Yes, that's what I mean.

Mr. Abbott: I believe there is another summer of protest coming. In your vision, if we had an existing environmental auditor general, how could that person in that position help diffuse that function? Would you envision the environmental auditor general being involved because of the clash, as it were, in jurisdiction?

Ms May: Personally, I don't think there would be a role. An environmental auditor general or sustainability auditor general at the federal level should audit the performance of the federal government in meeting the goal of sustainability or environmental performance. However, one could imagine that a parliamentary commissioner of sustainability or environmental performance could, over time, have such credibility that comments and exhortations of a purely—you'd have to tread very carefully because of the federal-provincial difference...could perhaps help with the problem.

[Traduction]

Mr. Sauvageau: Yes, but not in all the cases. Without the minister's intervention.

Le président: Il n'est pas nécessaire que le ministre en fasse la demande. C'est bien cela que vous dites?

M. Winfield: Le commissaire peut, à sa discrétion, présenter un rapport spécial. C'est l'un des éléments les plus importants. Il n'est pas besoin que le ministre ou le législateur en fasse la demande.

Le président: Monsieur Abbott, dix minutes.

M. Abbott (Kootenay-Est): Peut-être serait-il utile pour le Comité de voir des exemples pratiques de la façon dont le Vérificateur général de l'environnement traiterait les cas. Nous pouvons peut-être nous fonder sur certains cas existants, pour voir comment cela se traduirait au quotidien. Prenons par exemple l'exemple de Clayoquot Sound...

Mme May: C'est un cas facile.

M. Abbott: Le Sierra Club n'a pas participé à l'élaboration du compromis qui a mené à un accord et aux mesures prises par la province de la Colombie-Britannique, même si tous les intervenants avaient été invités et qu'il y a eu un processus public de consultations qui a duré des années. Corrigez-moi si je me trompe—je ne crois pas que les écologistes qui s'opposaient à l'abattage des arbres dans la région de Clayoquot aient accepté de participer au processus. Cet énoncé est relativement exact, je crois.

Mme May: Ils ont participé au processus jusqu'à un certain point, puis, lorsqu'ils ont estimé que leur participation n'avait plus aucun sens, ils s'en sont retirés. Il s'agissait d'écologistes militant au niveau local, des gens de la collectivité, dont certains étaient membres du Sierra Club. Mais en tant que tel, le Sierra Club n'a pas participé officiellement au processus.

M. Abbott: Nous savons maintenant que le monde entier a les yeux tournés vers Clayoquot et qu'il y a eu des arrestations...

Le président: Pourriez-vous vous en tenir au sujet dont nous sommes saisi, monsieur Abbott?

M. Abbott: J'établis simplement le cadre. . .

Le président: Oui, c'est ce que je veux dire.

M. Abbott: Il y aura sans doute d'autres contestations durant l'été. A votre avis, s'il y avait un vérificateur général de l'environnement, comment le titulaire de ce poste pourrait-il aider à régler ce problème? Croyez-vous qu'un vérificateur général de l'environnement pourrait s'en occuper, compte tenu des conflits de compétence?

Mme May: Pour ma part, je ne crois pas qu'il pourrait y jouer quelque rôle que ce soit. Le vérificateur général de l'environnement ou le vérificateur général du développement durable, au niveau fédéral, serait chargé de vérifier si le gouvernement fédéral atteint ses objectifs en matière de développement durable ou d'environnement. Cependant, on peut supposer qu'un commissaire parlementaire du développement durable ou de l'environnement pourrait, avec le temps, acquérir suffisamment de crédibilité pour que ses observations et ses exhortations d'ordre purement—il faudrait être très prudent à cause des niveaux de compétence fédéraux et provinciaux... que cela puisse aider à résoudre le problème.

If I can use your example on a more generic basis and ask where the federal government gets involved in this, certainly I think the Clayoquot Sound issue needs federal help to resolve it. That is the position of the Sierra Club.

Leaving aside Clayoquot Sound and looking at forestry issues, for instance, a lot of the federal government money that flows into forestry is never examined through any integrated framework to see whether it's actually even assisting forestry, whether it's assisting environmental performance and so on.

One very specific real-life example is ACOA, the Atlantic Canada Opportunities Agency, which one hopes is funding things that will create jobs in Atlantic Canada. In the forestry area, for instance, ACOA assists small harvesting operations in Newfoundland to buy faller-bunchers. Each time a fallerbuncher is put into work in Newfoundland, that's ten to twelve people out of work. From an environmental point of view, one could also say that the damage caused by the faller-buncher to the environment is definitely more extreme than the previous method of using the workforce.

I would hope that an environmental auditor general would have the ability to have a fairly tight screen and say, whether we're looking sectorally or whatever, that we look at all the ways the federal money flows.

Another example is the Western Diversification Office. The federal government may say that they had nothing to do with putting too many pulp mills into northern Alberta, that it wasn't their doing, but it was Western Diversification that put the money forward to fund the road to the Daishowa Mill.

So there are ways in which federal money flows that very clearly get into areas where one might say, hands off-it's provincial.

Mr. Abbott: How proactive do you see the position of the environmental auditor general being, using your example of the roads with the Western Diversification funds coming from the federal government? If that became public knowledge prior to the road actually being built, would you see the environmental auditor general jumping in and making an issue of it? The second part of that is what power you would envision for the auditor general to be able to act or react to that.

Ms May: I take my colleague Mark's point. Whether we're talking about an auditor general or a commissioner, we're really talking about the power to embarrass, to make a process transparent, to make it clear. Maybe I have some sort of rigidity in my own mind, some kind of mind-set that sees the auditor general as being retrospective. I see the auditor general function coming in, say, after a road is built, saying that it didn't enhance sustainability or maybe finding some way that it did.

I see a parliamentary commissioner, on the other hand, months to a year of economic development opportunities in Canada, and ask how we could make those more ces

[Translation]

Si vous me permettez de replacer votre exemple dans un contexte plus général s'agissant de savoir si le gouvernement fédéral devrait s'en mêler, je répondrais certes que l'aide du gouvernement fédéral est nécessaire pour résoudre le problème de Clayoquot Sound. C'est la position qu'a adoptée le Sierra Club.

Mais oublions Clayoquot Sound et passons à l'exploitation forrestière. Par exemple, il n'y a jamais d'examen, dans un cadre intégré, des sommes que le gouvernement fédéral investit dans l'exploitation financière pour voir si cet argent aide effectivement ce secteur, s'il contribue à l'amélioration de l'environnement, etc.

On en trouve un exemple concret à l'APECA, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, dont on espère que les fonds contribueront à créer des emplois dans les provinces de l'Atlantique. Du côté de l'exploitation forestière, par exemple, l'APECA aide les petits exploitants de Terre-Neuve à acheter des abatteuses-empileuses. Chaque fois qu'on utilise une nouvelle abatteuse-empileuse à Terre-Neuve, 10 ou 12 travailleurs sont mis au chômage. Du point de vue de l'environnement, on peut également dire qu'une abatteuse-empileuse cause des dégâts beaucoup plus graves que l'abattage des arbres par les bûcherons.

A mon avis, il faudrait que le vérificateur général de l'environnement puisse faire un examen très serré, que ce soit par secteur ou autrement, de toutes les façons dont l'argent du fédéral est utilisé.

Le Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest en est un autre exemple. Même si le gouvernement fédéral peut affirmer qu'il n'est pas responsable de la création d'un trop grand nombre d'usines de pâte à papier dans le nord de l'Alberta, il n'en reste pas moins que c'est le Burau de diversification qui a financé la constructdion de la route vers l'usine Daishowa.

L'argent du gouvernement fédéral sert donc de toute évidence dans des domaines que l'on peut considérer de compétence provinciale.

M. Abbott: Dans quelle mesure le vérificateur général de l'environnement devrait-il se placer résolument au coeur de l'action, si l'on se fonde sur votre exemple des routes qui ont été construites grâce aux fonds du gouvernement fédéral, par l'entremise du Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest? Si les faits étaient portés à la connaissance du public avant que la route soit construite, est-ce que le vérificateur général de l'environnement devrait immédiatement intervenir et s'en occuper? Encore là, quels sont les pouvoirs que le vérificateur général devrait avoir pour agir ou réagir dans un tel cas?

Mme May: Je suis du même avis que mon collègue Mark. Qu'il s'agisse d'un vérificateur général ou d'un commissaire, son pouvoir consisterait en réalité à mettre les responsables face à leurs responsabilités, à rendre le processus transparent. J'ai peut-être trop le sens des conventions, mais pour moi, un vérificateur général agit toujours après coup. Par exemple, une fois la route construite, le vérificateur général pourrait déclarer que la route a ou n'a pas contribué au développement durable.

Par contre, un commissaire parlementaire pourrait décider having the opportunity to say we should look at the next six d'étudier les possibilités de développement économique du Canada pour les six ou douze mois à venir afin de voir comment pourraient contribuer possibilités

environmentally sustainable and create more jobs at the same time. développement durable tout en permettant de créer davantage Let's have that as the goal of a study the commissioner decides to do on his or her own initiative. That could be quite useful to people who are making the decisions.

• 0910

Part of the problem at the level of the Western Diversification Office or ACOA is that they're not even thinking about the environment. They have a lot of money and they want to give it away. They mostly want to make sure they don't give it to somebody who doesn't have a real operation, such as a fly-by-night operator who will bring embarrassment to them because they didn't give the money to a credible source.

Beyond that, in terms of my experience with those agencies, they're not looking at sustainability, they're not even looking at job creation. It would help them a lot to have somebody else within the system who could give them some guidance.

I don't think there is anything else right now that's cutting across all departments that's independent. You can't put within Environment Canada, for instance, because everybody sees it as Environment Canada getting its paws into the business of every other department. It has to be something that is independent, and has that independent credibility function to also audit what Environment Canada does.

Mrs. Kraft Sloan (York-Simcoe): I am intrigued by this idea of the commissioner having a smaller, more flexible unit similar to that of NGOs. I think we all have to recognize the great contribution that NGOs have made, both to our country and internationally, as advocates fighting on behalf of different kinds of interests that normally would never be heard from. They often suffer from a great lack of funding, but are still able to continue their work, particularly in countries of the south as we discussed at our session last night. These are the ones that are really working toward any kind of sane society.

Could you comment on some of the attributes of NGOs? Why do they work against all odds? What lessons might we be able to learn from that?

Mr. Winfield: In terms of why they work, there are a number of components. For an organization to succeed-I am speaking now while wearing my NGO manager's hat—there really is not much room for fat. You have to be pretty lean and mean, operationally. You have to be able to deliver the goods with the resources you have, and to be able to make maximum use of those resources.

Second, NGOs, again partially because of those reasons, can be more dynamic internally in the sense that decisions can be taken and acted upon relatively quickly in some cases.

Third, among the staff of the environmental and international development side, one has to have some sense of mission and purpose to succeed. What you are doing is really going to make the world a better place than the way you found it. At least that is what you certainly hope.

Those sorts of attributes enable NGOs to function.

[Traduction]

d'emplois. Le commissaire pourrait décider, de sa propre initiative, de se fixer cette étude comme objectif. Cela serait très utile aux gens qui doivent prendre des décisions.

Le problème vient en partie de ce qu'au Bureau de diversification de l'économie de l'ouest ou à l'APECA, on ne pense même pas à l'environnement. Ces agences ont beaucoup d'argent et veulent le distribuer. Elles veulent surtout s'assurer de ne pas donner cet argent à quelqu'un qui n'a pas une véritable entreprise, par exemple un exploitant malhonnête qui pourrait les mettre dans l'embarras parce qu'on pourrait leur reprocher d'avoir donné l'argent à une source crédible

Outre cela, d'après mon expérience avec ces organismes, on ne vise pas le développement durable, ni même la création d'emplois. Il leur serait très utile que quelqu'un d'autre, dans le système, puisse leur donner des conseils.

Je ne crois pas qu'il y ait à l'heure actuelle un système indépendant quelconque qui touche tous les ministères. On ne peut pas non plus l'instituer à Environnement Canada, par exemple, parce qu'on aurait ainsi l'impression qu'Environnement Canada se mêle des affaires de tous les autres ministères. Il faut une organisation autonome, crédible, qui soit également chargée de vérifier ce que fait Environnement Canada.

Mme Kraft Sloan (York-Simcoe): Je suis intriguée par l'idée que le commissaire pourrait fonctionner avec une unité plus petite et plus souple, semblable à une ONG. Nous devons tous reconnaître que les ONG ont grandement contribué, tant au Canada qu'ailleurs au monde, à la défense de toutes sortes d'intérêts dont on aurait sans doute jamais entendu parler autrement. Les ONG souffrent souvent d'un grand manque d'argent, mais sont néanmoins capables de poursuivre leur travail, surtout dans les pays du sud, comme on l'a dit à notre séance d'hier soir. Ce sont ces organismes qui travaillent vraiment à assainir la société.

Pourriez-vous nous parler des attributs des ONG? Pourquoi ces organismes continuent-ils malgré tout leur travail? Quelles leçons pouvons-nous en tirer?

M. Winfield: Pour ce qui est de savoir pourquoi ces organismes fonctionnent, il y a plusieurs raisons. Pour qu'un organisme réussisse-et je vous parle maintenant à titre de gestionnaire d'une ONG-il est nécessaire d'éliminer le superflu. Il faut fonctionner au régime minceur, avec les ressources dont on dispose et faire le meilleur usage possible de ces ressources.

Deuxièmement, c'est un peu aussi pourquoi les ONG peuvent travailler de façon plus dynamique à l'interne car, dans certains cas, elles sont capables de prendre des décisions et de les appliquer de façon relativement rapide.

Troisièmement, les gens qui travaillent en environnement ou en développement international doivent avoir un esprit de mission, un idéal, pour réussir. Ils doivent être convaincus que leur travail permettra vraiment d'améliorer le monde. Du moins, c'est toujours ce qu'on espère.

C'est grâce à cela que les ONG peuvent fonctionner.

In terms of the environmental commissioner's office, it was very important that what happened to the ombudsman's office did not happen to the environmental commissioner's office, in the sense they become extensions of the bureaucracy.

There's a really remarkable thing about the debates surrounding the Ontario environmental commissioner's office. Whenever the ombudsman's office was mentioned, the tone was very negative, to say the least. It is not a particularly well-regarded institution. People feel that when they contact the ombudsman's office they are looking for relief from a bureaucracy. Instead, they run into another bureaucracy. Those are the kinds of factors we had in mind. We would like something quite dynamic.

At the same time, sufficient resources should be made available to the commissioner's office for it to be able to undertake credible policy reviews. That does mean a significant number of professional staff places and those kinds of things. It also needs the ability to engage people from time to time with particular expertise to assist in particular investigations.

• 0915

Ms May: I'd just like to explain, before Mark said it, in response to your question I scribbled down "lean, mean", and then he said it. Part of the strength of the environmental movement... I don't think I want to put the environmental auditor general in the same boat, because I think it would be very stressful. The lack of resources is actually a significant strength. We're entirely dependent on donations from the public. That's our sole source of funding. As a result we're a bit hand-to-mouth, which inspires tremendous creativity.

You don't get people working in this movement, for the most part, who are in it for anything other than, as Mark said, the sense of mission, the sense of purpose. Your job satisfaction is not derived from your income but from the occasional moments when you feel you've made a difference.

Another thing about NGO structure, which I think might be applied to a government model, is that partly out of necessity and partly out of design it's hard to generalize, because the environmental movement has a really broad spectrum of the non-organized, unfindable Earth First at one end right through to Ducks Unlimited at the other end. Most of them in the middle try to avoid the hierarchical structure of decision-making. There's a great deal more consensus and a team-work approach to decision-making, as well as a great deal more empowerment of people within the organization. If you feel you can do something and you're prepared to take it on, you're not restricted or prevented from doing it because you're only so far up the totem pole. You're basically empowered to go for whatever you think you can manage to do.

Given the models we've looked at, I was really impressed. Although it's not enough people for the Government of Canada, in the Government of New Zealand, the parliamentary commissioner's office has, I think, eight or nine permanent staff. Everyone else is a part-timer and contractor.

[Translation]

Pour ce qui est du commissaire à l'environnement, il est très important d'éviter qu'il lui arrive la même chose qu'au protecteur du citoyen, c'est-à-dire qu'il devienne le simple prolongement de la bureaucratie.

Il y avait quelque chose de remarquable, dans les discussions sur le poste du commissaire de l'environnement de l'Ontario. Chaque fois qu'on a mentionné le bureau du protecteur du citoyen, le ton a été pour le moins négatif. Cette institution n'est pas particulièrement bien perçue. Lorsque les gens communiquent avec le bureau du protecteur du citoyen, c'est pour être soulagé de la bureaucratie. Au lieu de cela, ils se heurtent de front à une autre bureaucratie. Ce sont de tels facteurs que nous avions à l'esprit. Nous voulons quelque chose de très dynamique.

Parallèlement, il faudrait donner au bureau du commissaire suffisamment de ressources pour qu'il puisse entreprendre des examens crédibles des politiques. Cela signifie qu'il faudra créer un nombre considérable de postes spécialisés, par exemple. Le commissaire devra pouvoir également embaucher périodiquement des gens possédant des compétences particulières pour l'aider dans certaines enquêtes.

Mme May: Avant que Mark ne réponde à votre question, j'avais griffonné «régime minceur», et c'est ce qu'il a dit. Ce qui fait la force du mouvement écologiste, en partie. . . Je ne suis pas certaine de vouloir mettre le vérificateur général de l'environnement dans le même panier, car cela occasionnerait de grandes tensions. Le manque de ressources est en fait un point fort. Nous dépendons entièrement des dons du public. C'est notre seule source de financement. Par conséquent, nous fonctionnons un peu au jour le jour, ce qui nous incite à une grande créativité.

En majorité, les gens ne se joignent pas à ce mouvement pour autre chose que ce sentiment d'exercer une mission, cet idéal, comme Mark l'a dit. La satisfaction que l'on retire de ce travail ne vient pas du revenu qu'on en reçoit, mais plutôt des quelques moments où on a l'impression d'avoir contribué à une amélioration.

Il y a aussi un autre élément de la structure des ONG qui pourrait s'appliquer au modèle du gouvernement, qui existe en partie par nécessité et en partie à dessein; il est difficile de généraliser, puisque le mouvement écologiste comporte une vaste gamme d'intervenants, de Earth First, non organisé, et impossible à trouver, jusqu'à Canards illimités. La plupart des organismes qui se situent au centre de cette gamme évitent d'avoir une structure de décision hiérarchisée. Les décisions se prennent davantage par consensus et en fonction d'un travail d'équipe, et les membres de l'organisation ont davantage de pouvoir. Si l'on pense pouvoir faire quelque chose et qu'on est prêt à le faire, on n'en est pas limité ou empêché parce qu'on est à un niveau quelconque de la hiérarchie. On a le pouvoir de faire ce dont on pense être capable.

J'ai été très impressionnée par les modèles que nous avons envisagés. Même si un tel nombre ne serait pas suffisant pour le gouvernement du Canada, le bureau du commissaire parlementaire de la Nouvelle-Zélande comporte huit ou neuf employés permanents. Tous les autres travaillent à temps partiel ou à contrat.

Another reason for the high productivity, dare I say it, of the environmental commissioner's office in New Zealand is that she employs mostly women, a lot of part-time moms and people who put tremendous effort into it and who also derive job satisfaction. She confessed to us she preferred hiring women because they work so much harder. I'm sure she wouldn't want it repeated in Hansard, so strike it immediately before I get into trouble.

Mrs. Kraft Sloan: This notion of process is a very important one. We've had other discussions here about the overall process and how we have to shift our way of thinking. Internally, the structure and the process of the organization is very important as well.

I'm also wondering about the international linkages and how you see the role of this particular agency fitting in with the international environmental scene.

Ms May: Obviously the Auditor General would have to audit the performance of our international agencies in this area. So they'd audit—the role of CIDA is the obvious one, but also those having a much larger impact on the international scene such as our activities in international trade and foreign affairs. As those are audited for their sustainability, it will buttress efforts already being made within agencies such as CIDA to test their programs against sustainability.

As you know, regulations are being developed for projects outside Canada to be regulated within the Canadian Environmental Assessment Act. The Auditor General can oversee that. As well, I would think a parliamentary commissioner should have linkages to other similar agencies in other countries.

In my brief I suggested there might be some way, if we had a commission on sustainable development in Canada, to have some connection to the Commission on Sustainable Development at the UN so there was an awareness. We could learn from what was going on globally, as well as monitor Canada's impact on the international scene.

The Chairman: Mr. Fraser is the go-between.

Ms May: That would be appropriate.

The Chairman: Thank you. Now we go into the five-minute slots. Mr. Dromisky, please.

Mr. Dromisky (Thunder Bay—Atikokan): Thank you, Mr. Chairman.

I'm very impressed with your presentation this morning, but I can sense there's something we're dealing with here and that's the whole question of credibility. You've given me enough clues in your presentation—all three of you—to point out to me that you're very, very concerned about the credibility of the office, as well as the credibility probably of the senior civil servants who are going to interact in some way with the office itself.

[Traduction]

Oserai-je le dire, le bureau du commissaire à l'environnement de Nouvelle-Zélande est également très productif parce qu'on y embauche surtout des femmes, un grand nombre de mères qui travaillent à temps partiel, ainsi que des gens qui travaillent très fort et qui en tirent de la satisfaction. La commissaire nous a avoué préférer embaucher des femmes parce qu'elles travaillent davantage. Je ne voudrais pas que cela se retrouve dans le hansard, biffez cela tout de suite avant que cela me retombe sur le nez.

Mme Kraft Sloan: Cette notion de processus est très importante. Nous avons déjà discuté du processus général et de la façon dont nous devons modifier notre façon de penser. La structure et le processus sont également très importants au sein même de l'organisation.

Je me demande également quels liens pourraient être établis au niveau international et ce que, d'après vous, devrait être le rôle de cet organisme sur la scène environnementale internationale.

Mme May: Le vérificateur général devrait bien sûr passer en revue le travail de nos agences internationales dans ce domaine. Il vérifierait donc—il y aurait de toute évidence le rôle de l'ACDI, mais aussi les activités qui ont des répercussions beaucoup plus grandes sur la scène internationale, par exemple au niveau du commerce international et des affaires étrangères. En vérifiant ces activités dans l'optique du développement durable, on étaierait les efforts que font déjà des agences comme l'ACDI pour voir si leurs programmes contribuent au développement durable.

Comme vous le savez, on est en train d'élaborer des règlements s'appliquant aux projets réalisés à l'extérieur du Canada, en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale. Le vérificateur général pourrait superviser cela. En outre, le commissaire parlementaire devrait, à mon avis, avoir des liens avec d'autres agences semblables de l'extérieur.

Dans mon mémoire, j'ai dit qu'il serait peut-être possible, si on avait au Canada une Commission du développement durable, d'entretenir des relations quelconques avec la Commission du développement durable des Nations unies, de façon à se tenir au courant. Il serait ainsi possible de savoir ce qui se passe dans le monde, ainsi que de surveiller les répercussions des activités du Canada sur la scène internationale.

Le président: M. Fraser est l'intermédiaire.

Mme May: Ce serait une bonne chose.

Le président: Merci. Nous allons passer maintenant à un tour de parole de cinq minutes. Monsieur Dromisky, je vous prie.

M. Dromisky (Thunder Bay-Atikokan): Merci, monsieur le président.

Je suis très impressionné par l'exposé que vous nous avez présenté ce matin. J'ai l'impression qu'il y a là un élément important, toute cette question de crédibilité. Vous m'avez donné suffisamment d'indices dans votre exposé—tous les trois—pour me faire remarquer que vous vous inquiétez beaucoup de la crédibilité du poste, ainsi que de la crédibilité probable des hauts fonctionnaires qui devront travailler en interaction avec le titulaire de ce poste.

[Translation]

• 0920

I could put in a different way. Is it possible, in other words, senior bureaucrats could be undermining the credibility of this office simply because it's a nuisance? You talk about embarrassing the opponents to the entire operation, but there's something more than maybe just embarrassing. Possibly this office can have more power than just to embarrass—possibly to identify and recommend action related to the individual or individuals who are trying to undermine the credibility of the office so far.

You have come up with a model; you're talking about public participation. That is a safeguard and I think it's a marvellous component of the entire model of operation that will help to develop the credibility this office will require and must nurture as the years go on. Can you see any other ways credibility can be nurtured?

Mr. Winfield: I think credibility will have to be built. It will take time in terms of the commissioner's actions and the reports in the early going.

The commissioner is going to have to engage in a very delicate balancing act. On the one side in order to be effective he needs to have political impact, if you like. On the other side he needs to maintain the credibility of the office to ensure whatever it says is backed by very, very thorough research and is eminently supportable. So it will take a bit of a careful balancing act on the part of whoever this commissioner might be to achieve a balance between those two roles.

Ms May: I would agree with what Mark said but I'd also suggest there be two individuals, one designated an environmental auditor general within the Auditor General's office as it now stands and the other a parliamentary commissioner.

In the case of the parliamentary commissioner I think you could get a head start on the credibility by appointing someone who already has achieved a reputation the public and people within the parliamentary system will regard as beyond reproach—an extremely well-regarded person who already has a record of public service. It will be harder for bureaucracy to undermine somebody who already has a lot of public respect.

Mr. Dromisky: I'm concerned about that kind of approach simply because we're going to be hiring a person and putting him in a situation depending upon his background, his expertise and so forth. I would like his expertise and knowledge to be used in the most positive manner possible.

I don't want this individual being on guard, constantly worrying about whether or not the entire workforce is undermining him or doing the right things. In other words I'd like to have him mentally free to do the most creative and effective things possible.

Would you recommend legislation to make it clear-cut as to what the roles would be? The whole question of accountability would be addressed as far as civil servants are concerned.

Ms May: Yes, we'd need legislation to create a parliamentary commissioner and I think the resistance to that role will be substantially reduced once it's in place. I think the time for resistance is before the change is made. Once we have a commissioner in place and legislation has been passed I think the system will accommodate itself to it.

Formulons cela de façon différente. Est-il possible que des hauts fonctionnaires minent la crédibilité de ce poste simplement parce qu'il les embête? Vous avez parlé de mettre les opposants dans l'embarras, mais ça pourrait être bien davantage. Le titulaire de ce poste pourrait peut-être, en plus du pouvoir de le mettre dans l'embarras, déterminer et recommander des mesures à l'égard de personnes qui essaient de miner la crédibilité de son poste.

Vous avez proposé un modèle; vous avez parlé de participation du public. Il s'agit d'une sauvegarde et d'une excellente composante de tout le modèle de fonctionnement qui aidera ce poste à acquérir la crédibilité nécessaire et à la conserver. D'après vous, y a-t-il d'autres moyens d'entretenir cette crédibilité?

M. Winfield: La crédibilité, il faudra l'acquérir. Au début, cela prendra du temps et dépendra des mesures que prendra le commissaire et des rapports qu'il présentera.

Le travail du commissaire sera un exercice très délicat de marche sur la corde raide. Il lui faudra d'une part avoir suffisamment de force politique pour être efficace. D'autre part, il lui faudra entretenir la crédibilité de son poste et s'assurer d'étayer ce qu'il dit par des recherches très approfondies. Qui que soit le titulaire de ce poste, il lui faudra être très prudent pour établir un équilibre entre ces deux exigences.

Mme May: Je suis d'accord avec ce que Mark a dit, mais je proposerai également que ces fonctions soient remplies par deux personnes, l'une nommée vérificateur général de l'environnement au sein du bureau du vérificateur général, dans la forme actuelle de ce dernier, et l'autre, un commissaire parlementaire.

Dans le cas du commissaire parlementaire, on pourrait avoir une longueur d'avance, en matière de crédibilité, en nommant à ce poste quelqu'un qui s'est déjà fait une bonne réputation auprès du public et que les parlementaires jugent sans reproche—une personne très estimée qui aurait déjà des antécédents dans la fonction publique. Il sera beaucoup plus difficile à la bureaucratie de miner le travail de quelqu'un qui a déjà acquis le respect du public.

M. Dromisky: Ce qui m'inquiète, dans cette façon de procéder, c'est que le poste sera confié à quelqu'un en fonction de ses antécédents, de son expérience, etc. J'aimerais que cette expérience et ces connaissances soient utilisées de la façon la plus positive possible.

Il ne faudrait pas que cette personne soit toujours sur ses gardes, s'inquiète constamment de savoir si tout le monde l'empêche de faire convenablement son travail. Autrement dit, je voudrais que cette personne ait l'esprit suffisamment libéré de ce genre de soucis pour travailler de la façon la plus créative et la plus efficace possible.

Recommanderiez-vous que ces fonctions soient clairement énoncées dans une loi? Toute cette question de responsabilité serait réglée pour ce qui est des fonctionnaires.

Mme May: Oui, nous avons besoin d'une loi pour créer le poste de commissaire parlementaire, et une fois cette loi en place, la résistance à l'égard de ce poste sera grandement réduite. C'est surtout avant que le changement soit apporté qu'il y aura de la résistance. Une fois que le commissaire sera en place et que la loi sera adoptée, le système s'y adaptera.

Mr. Winfield: In this context the status of the commissioner as an officer of Parliament will also be very, very important. That's part of the shield, if you like, in terms of providing that arm's-length distance, the commissioner's office being an agency of Parliament and not of the general federal bureaucracy or the executive branch of government.

The Chairman: Thank you, Mr. Dromisky. Mr. DeVillers, please.

Mr. DeVillers (Simcoe North): Thank you, Mr. Chairman.

We heard this morning from Ms May and we've also heard from other witnesses previously the function should maybe be split, the auditing function left with the Auditor General's office or in a department of that office and a commissioner reporting to Parliament. I'm just wondering, Mr. Winfield and Ms Ford, if could comment on that. I didn't see that concept in your paper.

Mr. Winfield: No, we had not really thought of it in quite those terms. It's a possibility.

I think we had tended to conceive of things as being rolled into a commissioner's office and had envisioned that as being fairly dynamic. Actually, we saw the auditing functions as things that ultimately should be built into the behaviour and practices of the various line departments.

In fact, the degree to which we had thought about this was that we had envisioned the commissioner, among the pile of roles they seem to be potentially acquiring as we're going along here, actually being in a position to ride herd on that type of auditing process, to audit the audit, as it were. Line departments and obviously finance and Treasury Board will be central in this in terms of trying to introduce some degree of environmental auditing processes to their practices.

Mr. DeVillers: The other concept was that of "commissioner" against "commission". I wonder if I could have all of your comments on that, the advantages of one over the other, either one person or a commission.

Mr. Winfield: Again, I don't think we've thought this one through. I think we'd envision someone as a commissioner being the focal point. Even if there were a commission of three people or something like that, the chair would be the person who would be the focal point of activity. I think the responsibility for building the credibility of the institution will ultimately rest on that person's shoulders.

Mr. DeVillers: So you feel it is that one person who would be focal

Mr. Winfield: Yes. Clearly they would be assisted by a staff as well.

Ms Ford: As I guess we noted in the submission, there also would be the power to strike up various committees as the need would arise. mémoire, le commissaire aurait le pouvoir de créer divers comités

Mr. DeVillers: Advisory committees.

Ms Ford: Special advisory committees.

[Traduction]

M. Winfield: Dans ce contexte, le statut du commissaire à titre d'agent du Parlement sera également très très important. Le fait que le bureau du commissaire soit une agence du Parlement et ne fasse pas partie de la bureaucratie fédérale générale, non plus que de l'aile exécutive du gouvernement, aidera à protéger celui-ci et lui permettra de travailler de façon autonome.

Le président: Merci, monsieur Dromisky. Monsieur DeVillers, s'il vous plaît.

M. DeVillers (Simcoe-Nord): Merci, monsieur le président.

Madame May, tout comme d'autres témoins précédents, nous a dit que le poste devrait être scindé en deux, que les vérifications devraient être confiées au bureau du vérificateur général ou à un autre service et que les rapports devraient être présentés au Parlement par un commissaire. Je me demande ce que vous en pensez, monsieur Winfield et madame Ford. Je n'ai pas trouvé cette idée dans votre document.

M. Winfield: Non, nous n'y avions pas vraiment pensé sous cet angle. C'est une possibilité.

Nous avions plutôt pensé confier tout cela au bureau du commissaire, pour lequel nous avions envisagé un rôle relativement dynamique. En fait, nous pensions que les vérifications devraient être intégrées aux comportements et aux méthodes des divers ministères.

Nous y avions réfléchi dans la mesure où pour nous, le commissaire, parmi toutes les fonctions qui pourraient lui être confiées, serait en mesure de diriger le processus de vérification, en fait, de vérifier les vérifications. Les ministères, et plus particulièrement celui des Finances et le Conseil du trésor, joueront un rôle pivot pour ce qui est d'intégrer certains processus de vérification environnementale à leurs méthodes.

M. DeVillers: Il y a aussi le concept d'un commissaire par rapport à une commission. J'aimerais savoir ce que vous en pensez, quels sont les avantages de l'un ou l'autre, qu'il s'agisse d'une personne ou d'une commission.

M. Winfield: C'est un autre sujet sur lequel nous n'avons pas vraiment réfléchi. Nous pensons qu'un commissaire devrait jouer le rôle principal. Même dans une commission de trois personnes ou autre, c'est le président qui serait l'axe central des activités. C'est à cette personne que reviendra finalement la charge de garantir la crédibilité de l'institution.

M. DeVillers: Vous croyez donc qu'il devrait y avoir une personne pivot.

M. Winfield: Oui. Bien sûr, cette personne serait aidée par des employés.

Mme Ford: Comme nous l'avons dit, je crois, dans notre au besoin.

M. DeVillers: Des comités consultatifs.

Mme Ford: Des comités consultatifs spéciaux.

Ms May: On balance I do lean toward an individual commissioner, although when I discussed this with Susan Tanner at Friends of the Earth, I believe she recommended a commission.

I'm not against the notion of a commission, but I think on balance, with the right person, obviously, force of personality, a commissioner can develop a reputation that makes them a bit more insulated against cuts and replacement. The same person wouldn't do it forever, but there becomes a certain amount of respect around an individual in our system that might not accrue to a body.

Mr. DeVillers: Beyond a credible reputation, what qualifications do you think that person should bring to the job?

Ms Ford: If we look at the Ontario experience, such as it is, I believe those very qualifications are being taken quite seriously. I know the Ontario government is interviewing quite a number of people. I think among the general public the sense out there now is that the success of the office in Ontario will depend very much on the qualities of that person.

For example, if an environmental activist is chosen, that office is likely to be far more dynamic and proactive than if someone is chosen who does not have the same interest or zeal, if you will, in terms of ferreting out environmental misdemeanours, that type of thing.

So the interests of that person being proactive is a key attribute.

Mr. DeVillers: So would you recommend an environmental activist?

Ms Ford: It would not necessarily be someone from Greenpeace, for instance. In terms of the spectrum, you would want someone who is not sitting straight in the middle, who is afraid to take any steps. The office would have quite a lot of power in terms of getting attention through the media, that type of thing.

Mr. Winfield: I think you'd want someone who would be an activist at the core but also understand enough about government process and how to develop credible positions and reports, how to conduct research or at least oversee it.

The Ontario search has been quite exhaustive. They are looking for someone, if they can find them, with quite a remarkable combination of capacities.

Ms Ford: Perhaps "proactive" is a better word than "activist".

Mr. DeVillers: May we just make that person dictator and be done with it.

Ms May: Part of our agenda is that there has to be an increase in democracy. It would be very hard to have a dictator who wanted to increase democracy. I think it would lead to schizophrenia.

Mr. Lincoln (Lachine—Lac-Saint-Louis): I wanted to get your sense of this. No matter what model we choose, especially if it's small in staff, it seems to me the key will be the type of legislation and the powers we give. That eventually will dictate the future.

[Translation]

Mme May: Tout bien considéré, je pencherais pour un commissaire, même si Suzanne Tanner et les Amis de la terre ont recommandé, je crois, la création d'une commission.

Je n'ai rien contre l'idée d'une commission, mais tout bien considéré, en choisissant la bonne personne, un commissaire pourrait, grâce à sa personnalité, acquérir une réputation qui le protège davantage des compressions et des remplacements. Le poste ne serait pas confié à la même personne à vie, mais dans notre système, on accorde aux particuliers un certain respect que l'on n'accorde pas aux organisations.

M. DeVillers: En plus d'une réputation crédible, quelles compétences devrait avoir le titulaire de ce poste?

Mme Ford: Si l'on regarde ce qui s'est fait en Ontario, dans l'état actuel des choses, je crois que l'on accorde beaucoup d'importance à ses compétences. Je sais que le gouvernement de l'Ontario fait passer des entrevues à un grand nombre de gens. Parmi le public, on a l'impression que la réussite de ce poste, en Ontario, dépendra grandement des qualités de son titulaire.

Par exemple, si on choisit un écologiste militant, on aura probablement un poste beaucoup plus dynamique et actif que si la personne choisie ne montre pas le même intérêt ou le même zèle, si l'on veut, dans sa chasse aux délits environnementaux.

Il est donc essentiel que, de par ses intérêts, cette personne puisse jouer un rôle actif.

M. DeVillers: Recommanderiez-vous que ce poste soit confié à un écologiste militant?

Mme Ford: Il ne serait pas nécessaire qu'il soit confié à un membre de Greenpeace, par exemple. Mais dans la gamme des possibilités, il faudrait peut-être éviter de choisir quelqu'un de trop modéré, qui craindrait de prendre les mesures nécessaires. Le poste comporterait des pouvoirs importants pour ce qui est, par exemple, d'obtenir l'attention du public par l'entremise des médias.

M. Winfield: Il faudrait trouver quelqu'un qui soit militant dans l'âme mais qui puisse également comprendre comment le gouvernement fonctionne, comment établir des positions crédibles et faire des rapports également crédibles, comment mener des recherches ou du moins comment les superviser.

Le gouvernement ontarien a fait une recherche exhaustive. Il cherche quelqu'un qui possède, si possible, une combinaison remarquable de compétences.

Mme Ford: Il vaudrait peut-être mieux utiliser le mot «actif» que celui de «militant».

M. DeVillers: Faisons-en un dictateur et oublions tout cela.

Mme May: Dans notre programme, nous disons qu'il faut accroître la démocratie. Il serait très difficile de trouver un dictateur qui soit prêt à renforcer la démocratie. Cela mènerait tout droit à la schizophrénie.

M. Lincoln (Lachine—Lac-Saint-Louis): Quel que soit le modèle que nous choisirons, surtout s'il y a peu de personnel, il me semble que l'essentiel, ce sera la loi que nous adopterons et les pouvoirs que nous attribuerons. C'est cela qui, finalement, décidera de l'avenir. Je me demande ce que vous en pensez.

My sense is that we shouldn't worry about how it starts. As long as we give it the right direction, eventually the movement becomes irreversible, looking in time.

I'm very interested in the realm of policies and programs. I think this is where we want to change things. If I read you right, CIELP, you said this should be the main characteristic. But Elizabeth seemed to kind of feel that perhaps in that realm you were looking at a shorter timeframe. You mentioned maybe looking ahead six months or a year. I wanted to know if you agreed that policy and programs would be the thing we should hit and on a long term.

[Traduction]

J'ai l'impression qu'il ne faudrait pas trop s'inquiéter des débuts. Tant que nous avons la bonne orientation, le mouvement finira par devenir irréversible, avec le temps.

Je m'intéresse beaucoup aux politiques et aux programmes. C'est là, sans doute, que nous voudrons apporter des changements. Si je vous comprends bien, vous de l'ICDPE, vous dites que cela en serait la principale caractéristique. Mais Elizabeth semblait penser que dans ce domaine vous envisagiez peut-être les choses à court terme. Vous avez mentionné un échéancier de six mois ou d'un an. Je voulais savoir si vous seriez d'accord pour dire qu'il faudrait envisager la politique et les programmes à long terme.

• 0930

Ms May: I'm glad you caught me up on that, because I wouldn't want anyone to think that I thought the timeframe that was relevant was six months to a year. Obviously long-range planning is very, very important to changing government policies and programs.

I'm hopeful that the amendments to the Environmental Assessment Act will bring in through that body review of policies and programs through the environment assessment process. I think the function of either a commissioner or an auditor general to see how these policies and programs are actually impacting on environmental protection and restoration issues as well as sustainability is really critical. If in addition to reporting to Parliament annually on how we did in the last year, the commissioner or auditor general looked forward five to ten years minimum, that would be very, very useful. Obviously the decisions we take today have implications for the next decades, if not centuries. Often the things we're doing now, of course, are taken in complete ignorance of what the impact is going to be down the road. The more we have that kind of time-scale in mind, the more likely it is that we can avoid the mistakes of the past.

Mme May: Je suis heureuse que vous le mentionniez, parce que je ne voudrais pas qu'on s'imagine qu'à mes yeux l'échéancier approprié est de six mois à un an. Il est bien certain que la planification à long terme est extrêmement importante pour modifier les politiques et les programmes gouvernementaux.

J'espère que les amendements à la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale permettront, par l'intermédiaire de cet organisme, d'examiner les politiques et les programmes au moyen du processus d'évaluation environnementale. Je pense que le mandat, soit d'un commissaire, soit d'un vérificateur général de l'environnement, qui serait chargé de voir comment ces politiques et ces programmes influent réellement sur la protection de l'environnement et sur les questions de restauration que de même que de développement durable, est vraiment essentiel. Il serait des plus utiles que le commissaire ou le vérificateur général, en plus des rapports qu'il soumettrait annuellement au Parlement sur notre rendement de l'année écoulée, envisage un échéancier de cinq à dix ans au moins. Il est bien certain que les décisions que nous prenons aujourd'hui auront des effets sur les prochaines décennies, sinon les prochains siècles. Souvent, c'est certain, nous agissons sans avoir la moindre idée des répercussions que nos actes auront plus tard. Plus nous aurons ce type d'échéancier en tête, mieux nous parviendrons à éviter les erreurs du passé.

Mr. Lincoln: Do you agree with that, Mr. Winfield?

Mr. Winfield: Yes. One of the reasons we've proposed this special report mechanism was there may be circumstances in the short term where something needs to be done immediately. We'd like to leave the window open so that the commissioner could intervene and inform Parliament of what's going on and produce immediate response.

At the same time, I agree there needs to be the long-term focus in terms of policy and program structure. You're aware that some people in the environmental movement feel very strongly about the inclusion of policies and programs and environmental assessments. I look at that through the lens of our Ontario experience and with the policy EAs that have taken place, some of which have gone on in one case now for nearly a decade and is still to be resolved.

M. Lincoln: Êtes-vous d'accord là-dessus, monsieur Winfield?

M. Winfield: Oui. Si nous avons proposé ce mécanisme de rapports spéciaux, c'est entre autres choses parce qu'il peut arriver à court terme qu'il faille agir immédiatement. Nous aimerions en laisser la possibilité au commissaire afin qu'il puisse intervenir, informer le Parlement de ce qui se passe et réagir aussitôt.

D'un autre côté, je reconnais que la structure des politiques et des programmes doit être envisagée à long terme. Vous savez que certains environnementalistes croient fermement à l'inclusion des politiques et des programmes de même que des évaluations environnementales. Je regarde cela à travers le prisme de l'expérience que nous avons eue en Ontario et compte tenu des évaluations environnementales qui ont été effectuées, dont certaines durent maintenant depuis près d'une décennie et ne sont toujours pas terminées.

I'm not sure formal EA processes may be the best way to deal with policies and programs. The commissioner's office may actually be a more dynamic way of getting at them, having the same effect. In fact maybe writing environmental assessment type evaluative criteria into the legislation may actually be a better way of getting at programs and policies than trying to subject them to formal environmental assessment requirements.

Mr. Lincoln: Having had to produce controversial legislation in another sphere, I know you've got some terrible choices to make. Either you go for the bundle, in other words you ask for the optimum, take that risk, or you go deliberately for much less, knowing it's much less, and then establishing your process where by increments you kind of really get to your goal in five or ten years.

Looking at all the hurdles there and the formidable task ahead getting this agreed to by the establishment, I'd like to get your sense as to what efforts we should take. Should we try for the whole bundle or should be just try an increment type of legislation?

Ms May: This has been the challenge in preparing my brief, my own thinking, because I've worked a lot on the environmental assessment legislation that first came forward for public consultation in 1987 and that was fought and fought and fought internally. I don't want the environment auditor general to have the same kind of struggle to even see the light of day. That's why I think it's excellent that the genesis for a recommendation to the minister is coming out of this committee. If there's all-party support for this body right away that's going to help it on its way to getting through the system a lot more quickly.

When I say the Environmental Assessment Act had opposition, it wasn't partisan opposition. It was large departments like EMR, Natural Resources Canada, Agriculture Canada, Transport Canada that did not want to have legislated environmental assessments. It's been a battle and we still don't have it.

I don't think though that we can afford to shoot for the lowest common denominator because that's what we'll get anyway. We owe it to ourselves and the world out there to try for something more-not to say that the Auditor General's office is the lowest common denominator, but given the system around Ottawa, that's probably the least controversial proposal. That's the one with the greatest degree of buy-in. We'll probably, I hope, at least have that. So we should try for more. We should make it clear that it's not enough by itself.

You need to have a parliamentary commissioner. I wouldn't give the parliamentary commissioner order powers or things that smacked of real significant power to call people up short, to

[Translation]

Je ne suis pas certain que les processus formels d'évaluation environnementale soient la meilleure façon de concevoir les politiques et les programmes. Le poste de commissaire serait peut-être un moyen plus efficace d'y arriver, en obtenant le même résultat. En fait, on parviendrait peut-être mieux à établir des programmes et des politiques en incluant dans la loi des critères d'évaluation environnementale qu'en essayant de soumettre ces programmes et ces politiques à des exigences formelles en matière d'évaluation environnementale.

M. Lincoln: Ayant participé à l'adoption d'un texte législatif controversé dans un autre domaine, je sais qu'il y a des choix déchirants à faire, soit qu'on joue le tout pour le tout, autrement dit qu'on demande l'idéal, qu'on en prend le risque, soit qu'on se satisfait délibérément de beaucoup moins, en sachant que c'est beaucoup moins, puis en définissant une façon de faire par laquelle petit à petit on atteindra vraiment son objectif dans cinq ou dix ans.

Conscient de tous ces obstacles et de la tâche énorme que suppose l'adoption de cette mesure par les institutions en place, j'aimerais savoir quels sont à vos avis les efforts que nous devrions faire. Devrions-nous jouer le tout pour le tout ou devrions-nous tout simplement procéder par voie législative progressive?

Mme May: C'est bien la question qui s'est posée au moment de la rédaction de mon mémoire, ma vision des choses, car j'ai beaucoup travaillé sur la législation en matière d'évaluation environnementale qui a été soumise pour la première fois à la consultation publique en 1987 et à laquelle on s'est beaucoup opposé à l'interne. Je n'aimerais pas que le vérificateur général de l'environnement ait à mener la même lutte pour que sa fonction voit le jour. C'est pourquoi je trouve excellente l'idée que la recommandation au ministre vienne du présent comité. Si dès le départ cet organisme reçoit l'appui de tous les partis, la proposition pourra suivre son chemin et être adoptée beaucoup plus rapidement.

Quand je dis qu'on a fait obstacle à la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, je ne parlais pas de position partisane. Ce sont de gros ministères comme Énergie, Mines et Ressources, Ressources naturelles Canada, Agriculture Canada, Transports Canada qui ne voulaient pas qu'on légifère en matière d'évaluation environnementale. Cela a été toute une bataille et nous ne sommes pas encore au bout de nos peines.

Je ne pense cependant pas que nous puissions nous permettre de miser sur le minimum, étant donné que c'est ce que nous obtiendrons de toutes façons. Nous nous devons, dans notre intérêt et dans celui de tous, d'essayer d'obtenir plus-ce qui ne veut pas dire que le Bureau du Vérificateur général soit le minimum, mais étant donné le système en place à Ottawa, c'est sans doute la proposition la moins controversée; c'est sans doute celle qui recevrait le plus d'appui. Nous obtiendrons probablement, j'espère, au moins cela. Nous devrions donc essayer d'obtenir plus. Nous devrions bien faire comprendre que cela ne suffit pas comme tel.

Il nous faut un commissaire parlementaire. Je ne confierais pas au commissaire parlementaire le pouvoir de donner des ordres ou de faire des choses qui supposeraient qu'il peut interfere with their activities, to stop activities, and so on. But véritablement dicter à quelqu'un quoi faire, intervenir dans ses

the commissioner clearly needs the power to have full activités, y mettre fin, et ainsi de suite. Cependant, le information disclosure to their office. They should never have a problem getting the information they need to make decisions and recommendations, even if they have to hold out something as confidential before reporting to the public. They have to be able to get full information and full access to the activities and machinations of government.

So I guess my answer would be that you don't go for the lowest possible achievement, and you don't shoot for the stars either. Try to pick something we think we can get, but it won't be easy.

Mr. Gilmour (Comox - Alberni): I have to share a lighthearted moment. How much trouble would we get ourselves into if we were to propose the reverse to the auditor general from New Zealand, that he be male and hire only males because they would work harder? I was thinking about that and I had to share that.

Ms May: I was being facetious at the time, so I apologize.

Mr. Lincoln: You don't have to apologize. You were right.

Mr. Gilmour: Of the thousands of policies that are obviously out there, how do you see finding the balance? If we have someone who goes in there-and I'm talking about the commissioner-who is just looking at a few policies, it could almost be taken as a token position. I think having a token person would be worse than having none at all. At the other end of the spectrum, you have a whole new bureaucracy created. Where do you see the middle ground? Where do you see us striking the balance between having an effective commissioner yet without creating a huge, unwieldy bureaucracy?

Mr. Winfield: As we suggested, I think the most effective, in fact the optimal point, may be in between. Clearly, the commissioner can't be just a stand-alone individual with some clerical staff, which in some ways we may be threatened with in Ontario. I don't think that would be terribly effective at all.

At the same time, it's very clear that we don't want to create another bureaucracy like the ombudsmen's offices. Those appear to have not been very successful at all. I think what we're looking for is some kind of a balance that on one hand is small enough to be dynamic and effective but at the same time large enough to engage sufficient professional staff to do credible work and to make credible investigations, reports, and reviews.

I can't really give you a precise number, but I would say you'd probably need at least ten professional staff to do that effectively, given the potential scope of programs and policies, particularly if this office is to be in the position of receiving, in effect, from members of the public asking you to have a look at a policy or program. That might be somewhere around the optimal balance. We haven't really thought it through completely. I don't think a large bureaucracy would really be all that helpful.

[Traduction]

commissaire doit certainement avoir le pouvoir d'exiger l'entière déclaration de tous les renseignements pertinents. Il ne devrait jamais avoir de difficulté à obtenir l'information dont il a besoin pour prendre des décisions et formuler des recommandations, même s'il peut devoir considérer certains éléments comme confidentiels avant de rendre un rapport public. Il doit pouvoir obtenir tous les renseignements nécessaires et avoir libre accès aux activités et aux manoeuvres du gouvernement.

Je dirais donc qu'il ne s'agit pas de se contenter du minimum, sans pour autant demander la lune. Il faut essayer de choisir quelque chose qui nous semble accessible, mais ce ne sera pas facile.

M. Gilmour (Comox - Alberni): Il faut que je vous raconte une chose amusante. Dans quel pétrin nous mettrions-nous si-contrairement à ce qui a été fait dans le cas du vérificateur général en Nouvelle-Zélande -- nous proposions que le titulaire soit un homme et qu'il n'embauche que des hommes parce qu'ils travailleraient plus fort? Cela m'est venu à l'esprit et je voulais vous en faire part.

Mme May: Je blaguais tout à l'heure, veuillez m'en excuser.

M. Lincoln: Vous n'avez pas à vous en excuser. Vous aviez raison.

M. Gilmour: Compte tenu des milliers de politiques qui sévissent manifestement dans le décor, comment faire pour trouver le juste milieu? Si quelqu'un occupe ce poste-je parle de celui de commissaire-qu'il ne se penche que sur une poignée de politiques, ce serait à toutes fins utiles perçu comme une fonction symbolique. Je pense qu'avoir un commissaire pour la galerie serait pire que de ne pas en avoir du tout. Par ailleurs, il faut créer toute une nouvelle administration. Où est le juste milieu? Comment trouver cet équilibre, comment garantir l'efficacité du commissaire sans pour autant lui adjoindre une énorme et lourde bureaucratie?

M. Winfield: Comme nous l'avons proposé, le juste milieu, le point d'équilibre et d'efficacité se trouve peut-être entre les deux points. Évidemment, le commissaire ne peut pas travailler seul entouré de quelques employés et c'est peut-être ce qui nous attend en Ontario. Je ne pense pas que ce serait terriblement efficace.

D'un autre côté, il est bien certain que nous ne voulons pas créer une autre bureaucratie comme les bureaux des protecteurs des droits des citoyens. Du reste, ils ne semblent pas connaître un grand succès. Je pense que ce que nous recherchons, c'est un organisme équilibré qui, d'une part, sera suffisamment restreint pour être dynamique et efficace et, d'autre part, assez imposant pour embaucher suffisamment de gens de profession pour faire un travail crédible et mener des enquêtes, produire des rapports et des examens tout aussi crédibles.

Je ne peux pas vous fournir de données précises, mais je dirais qu'il faudrait sans doute compter sur au moins une dizaine d'employés professionnels pour fonctionner de façon efficace, compte tenu de la portée que pourraient avoir les programmes et les politiques, surtout si le bureau doit être en mesure de recevoir du grand public des demandes d'examen de telle politique ou de tel programme. C'est à peu près là que je situerais le point d'équilibre. Nous n'y avons pas vraiment réfléchi de façon approfondie. Je ne crois pas qu'une lourde administration puisse être vraiment utile.

Ms May: One of the ways the auditor general or commissioner function could have a look at everything at the same time as opposed to focusing attention on specific policies and programs would be-and I am also thinking fiscal restraint here-to grab hold of the State of Environment Reporting Office, which, as I mentioned in my brief, is at the moment being set up to be an independent agency separate from everything. It had moved out of town to a strip mall, and now it's being pulled back into town because its budget has been cut. But there is an acknowledged degree of expertise and credibility in State of Environment Reporting. They produce a state-ofenvironment report for Canada every two years. That would give a core of expertise to whichever new model of an office you seek to create.

Ms Ford: I think the office will also have to be quite do in setting out its task; for example, reviewing comprehensively the activities of a few select agencies or narrow or non-comprehensive review of everything. It should be sommaire, très étroit ou incomplet d'un peu tout. Il faudrait être quite focused, particularly at the outset. That kind of thing can be assez spécifique, surtout au départ. On pourrait inscrire dans la loi written into the legislation in terms of which areas it has jurisdiction quels sont les domaines sur lesquels ces examens peuvent porter. to go into.

The Chairman: Thank you, Mr. Gilmour.

Monsieur Sauvageau, suivi de M. Taylor.

M. Sauvageau: Vous semblez mettre beaucoup d'emphase sur le rôle du commissaire à l'environnement. Nous avons la chance d'avoir un vérificateur général et des commissaires, donc, on peut comparer. Le commissaire à l'environnement, vous pourrez répondre par un oui ou par un non, aurait-il les mêmes pouvoirs, par exemple, que le commissaire aux langues officielles? Le commissaire aux langues officielles possède déjà des pouvoirs d'enquête, des pouvoirs d'accès à l'information. Je pense que vous pouvez répondre par un oui ou un non.

Mme May: Je pense que oui.

M. Sauvageau: Dans ce cas-là, l'environnement au Canada serait aussi bien défendu que le français à l'extérieur du Québec, par exemple, par la présentation de rapports. Existe-t-il une similitude?

Mme May: Il y a des similarités mais je n'en suis pas sûre.

If the role of the existing commissioners we have at the federal level, who are non-environmental...instead of looking at it in terms of their subject-matter compared with the environment, I think I'm more comfortable with looking at their functions compared with the potential role of a commissioner. It's really very difficult to compare the protection of French language outside Quebec with protection of the environment, for instance.

bilingualism commissioner has substantial bureaucracy. There are actually offices throughout the country, and in contrast that is something the information commissioner doesn't have. The information commissioner is in a sense closer

[Translation]

Mme May: Une des façons dont le Vérificateur général ou le commissaire pourrait examiner tout en même temps au lieu de se concentrer sur des politiques et des programmes spécifiques consisterait—et je songe aussi aux restrictions budgétaires-à s'approprier du système des rapports sur l'état de l'environnement qui, comme je l'ai dit dans mon mémoire, est en train de devenir un organisme indépendant et distinct du reste. Il avait quitté le centre-ville pour s'installer dans un centre commercial, mais il revient maintenant en ville parce que le budget a été réduit. L'expertise et la crédibilité du système des rapports sur l'état de l'environnement sont reconnues. Tous les deux ans, il soumet un rapport sur l'état de l'environnement au Canada. On y trouvera une source d'expertise, quel que soit le nouveau modèle de bureau qu'on veut créer.

Mme Ford: Je pense aussi que l'Office devra être assez focused, particularly at the outset in terms of what it intends to spécifique, surtout au départ, quant à ce qu'il a l'intention de faire pour définir sa tâche; par exemple, examiner complètement les activités de quelques organismes ou programmes government programs rather than trying to do a broad brush, very gouvernementaux choisis plutôt que d'essayer de faire un examen

Le président: Merci, Monsieur Gilmour.

Mr. Sauvageau, followed by Mr. Taylor.

Mr. Sauvageau: You seem to put much emphasis on the role the Environmental Commissioner would be playing. We are fortunate enough to have an Auditor General and commissioners, so we can make comparisons. Would the Environmental Commissioner—you can answer by yes or no-have the same powers, for example, as the Official Languages Commissioner? The Official Languages Commissioner already has investigation powers, powers of access to information. I think you can answer by yes or no.

Ms May: I think so.

Mr. Sauvageau: In that case, the environment in Canada would be as well protected as French outside Quebec, for example, through the tabling of reports. Any similarities?

Ms May: There are similarities but I am not sure of it.

Si le rôle des commissaires que nous avons au niveau fédéral, qui ne s'occupent pas d'environnement... si au lieu de tenir compte de leur champ d'action et de le comparer à l'environnement, je pense que je présère examiner leurs fonctions en les comparant au rôle éventuel d'un commissaire. Il est vraiment difficile de comparer la protection du français hors Québec à celle de l'environnement, par exemple.

Le commissaire aux langues officielles dispose d'une imposante administration. Il compte en fait des bureaux dans tout le pays, alors que le commissaire à l'accès à l'information n'en a pas. Ce dernier, en un sens, s'en tient plus strictement to our lean, mean model of 33 people right here in Ottawa, as au modèles performant et sans superflu de 33 personnes que opposed to people within all the different government nous avons ici à Ottawa, plutôt que d'avoir des gens dans tous departments, people throughout all the regions. I don't think we les différents ministères, des gens dans toutes les régions. Je ne see the need for or the advisability of going that route in terms pense pas que nous trouvions nécessaire ni même souhaitable

of the structure of the office of the official languages commissioner d'adopter la structure du bureau du commissaire aux langues or the future structure of an environmental or parliamentary or sustainable development commissioner.

M. Sauvageau: Donc il n'aurait pas moins de pouvoir, mais il aurait peut-être un peu moins de «responsabilités», entre guillemets, un peu moins d'outils pour réaliser ses rapports, n'est-ce pas?

Mr. Winfield: Potentially so, but as I say, I think the lean and mean message we're sending is that in order to be effective, it may well be that a smaller and therefore potentially less bureaucratic and more dynamic institution may work better. There are a couple of possibilities in terms of assisting an information gathering. Instead of having to have an official languages officer or the equivalent throughout the country, we suggested the possibility of public advisory committees, for example, which could be constituted very carefully to ensure representation from all the regions of the country. There is that kind of thing to assist the office in deciding where it's going to place its

Le président: Très brièvement, monsieur Sauvageau.

M. Sauvageau: S'il a moins d'argent, qu'il a moins de personnel, qu'il est moins visible, aura-t-il autant d'importance, par exemple, que M. Goldbloom aux langues officielles? Ou est-ce que sa visibilité, son sens de la responsabilisation et de l'orientation sera proportionnel à son budget, à son personnel?

Mr. Winfield: No. I think it will be very much a function of the nature of the individual, how the individual chooses to fulfil the office and the individual's skills in achieving that balance between political impact and credibility. I don't think it's a function in which a bigger bureaucracy or bigger resource will necessarily mean a more effective office.

• 0945

Ms May: Even if it had less money and fewer staff than the official languages commissioner, I don't think that would translate to less visibility, because the issues they'll be dealing with and reporting on are at the core of the survival of the planet. They have a real resonance for people right across the country, and they'll be reporting in ways that I think will get more media attention and more public involvement than the official lanuages commissioner has done.

I'm beginning to worry about how often we're suggesting that this group be small and dynamic. They should be small and dynamic but not impoverished, and that's very important.

Mr. Taylor (The Battlefords-Meadow Lake): The issue of credibility has come up frequently in your response today, as it has in others, and I think the office of the current Auditor General has established that basis of credibility. However, in the past they have complained about often not having access to all the information they require to do their job on the financial side.

I imagine that would only increase on the environmental side, because we aren't just dealing with numbers here. If we're asking the Auditor General's office to become involved with environmental auditing, do we also have to give them additional powers for access to information, up to and including crown corporations?

[Traduction]

officielles pour façonner celle qu'aura un quelconque office de commissaire au développement durable ou de commissaire parlementaire ou encore de commissaire à l'environnement.

Mr. Sauvageau: So he would not have less powers, but he might have fewer "responsibilities", quote unquote, fewer tools to produce his reports, wouldn't he?

M. Winfield: Éventuellement, mais je répète que, par souci d'économie, pour être efficace, il se peut très bien qu'une institution plus modeste, et donc peut-être moins bureaucratisée et plus dynamique, fonctionne mieux. Il y a un certain nombre de possibilités pour faciliter la collecte d'information. Au lieu d'avoir un agent aux langues officielles ou l'équivalent dans tout le pays, nous avons proposé, par exemple, de constituer, très méticuleusement, des comités consultatifs publics où l'on assurerait la représentation de toutes les régions du pays. Voilà le genre de chose qui aiderait l'Office à décider de ce sur quoi il mettra l'accent.

The Chairman: Very briefly, Mr. Sauvageau.

Mr. Sauvageau: If there is less money, if there is less staff, if it is less visible, would it have as much importance, for example, as Mr. Goldbloom who is in charge of official languages? Or will its visibility, its responsibilities and its orientation be proportional to its budget, to its staff?

M. Winfield: Non. Je pense que cela dépendra en très grande partie de l'approche qu'adoptera le titulaire, de la façon dont il choisira de remplir ses fonctions et de sa capacité d'équilibrer l'influence politique et la crédibilité. Je ne pense pas qu'en l'occurrence une grosse bureaucratie ou d'imposantes ressources se traduiraient nécessairement par une efficacité accrue.

Mme May: Même s'il a moins d'argent et moins de personnel que le commissaire aux langues officielles, je ne pense pas que cela le rendrait moins visible, étant donné que les questions dont il traitera et sur lesquelles il fera rapport sont essentielles à la survie de la planète. Elles ont vraiment une résonnance pour tout un chacun à travers le pays, et les responsables en feront état d'une manière qui, je pense, captera bien davantage l'attention des médias et suscitera une plus grande participation du public que n'a pu le faire le commissaire aux langues officielles.

Je commence à trouver inquiétant qu'on répète sans cesse que ce groupe doit être petit et dynamique. Il doit l'être sans doute, mais pas démuni pour autant, et ça c'est très important.

M. Taylor (The Battlefords—Meadow Lake): Comme d'autres aujourd'hui, vous avez fait plusieurs fois mention de la crédibilité, et je pense que le bureau de l'actuel vérificateur général a jeté les bases de cette crédibilité. Cependant, par le passé, on s'y est plaint de ce que, souvent, on n'y avait accès à toute l'information nécessaire pour examiner la situation financière.

Je suppose que ce serait d'autant plus vrai en matière d'environnement, parce qu'il n'est pas ici simplement question de chiffres. Si nous demandons au bureau du vérificateur général de s'occuper de vérification environnementale, devons-nous aussi lui accorder d'autres pouvoirs d'accès à l'information, y compris à celle des sociétés d'État?

Mr. Winfield: Yes.

'Ms May: Yes, they absolutely have to be able to get the information they need.

Mr. Taylor: At the same time, in your brief you mentioned the State of the Environment office. I found this to be a very interesting part of your presentation today, and I was a little surprised that we haven't concentrated a little more on that to date. There is a wealth of information and expertise in that office.

Ms May, can you expand on that a little more? Mr. Winfield, perhaps you could comment as well. Do you see the State of the Environment office being rolled into the commissioner's office, that the work presently being done by State of the Environment becomes work the commissioner's office will be responsible for? Do you see the commissioner's office, in its promotion function, working with information gathered by the State of the Environment team?

Ms May: I did recommend that. I tried to be open-minded when I started looking at the issue of an environmental auditor general. I examined all of the possibilities and all of the existing mechanisms that looked anything like this.

As I said earlier, the State of Environment Reporting Office is a bit of a orphan at the moment, but they do have a lot of credibility and they have turned out good reports. The downside is that I think the parliamentary commissioner for Canada should not be restricted to environmental reporting and environmental performance. We haven't drawn much attention during this session to the differences between being a commissioner for the environment and a commissioner for sustainable development. Reporting on environmental protection is just one aspect of sustainability. The full range of issues would include, as far as I'm concerned, a lot of other issues such as labour-intensive job creation that was environmentally appropriate and so on. There's more of a social package in sustainability.

So if we attach the existing State of the Environment reporting staff to the parliamentary commissioner's office, it would only be to provide a leg up. It wouldn't be the full package.

The other downside is that the State of Environment Reporting Office does more than report on the performance of the federal government. In fact, it hardly reports on the federal government's performance at all. With input from provincial governments and so on, it provides a fairly comprehensive view on air quality, water quality, health of forests, etc. It would be a very useful segment of the commissioner's office.

I think it would be good to have something that's already working on producing something that could come from that office. It would not be, and I can't stress this enough, identical to the annual report to Parliament that should come from a parliamentary commissioner for the environment or the parliamentary commissioner for sustainability.

[Translation]

M. Winfield: Oui.

Mme May: Oui, il leur faut absolument pouvoir obtenir l'information dont ils ont besoin.

M. Taylor: En même temps, dans votre mémoire, vous parlez du système de rapports sur l'état de l'environnement. Ce passage de votre exposé m'apparaît très intéressant, et je m'étonne un peu qu'on ne s'y soit pas arrêté davantage. Ce système réunit une masse d'informations et d'expertise.

Madame May, pouvez-vous nous en parler davantage? Monsieur Windfield, peut-être pourriez-vous en parler aussi. Pensez-vous que le système de rapports sur l'état de l'environnement pourrait être intégré au bureau du commissaire, que le travail qu'il accomplit actuellement pourrait faire partie des responsabilités de l'office du commissaire? Pensez-vous que cet office, dans le cadre de ses fonctions de promotion, pourrait utiliser l'information recueillie par l'équipe du système de rapports sur l'état de l'environnement?

Mme May: Je l'ai recommandé. J'ai essayé d'avoir l'esprit ouvert quand j'ai commencé à examiner la question du poste de vérificateur général à l'environnement. J'ai examiné toutes les possibilités et tous les mécanismes existants qui lui ressemblaient le moindrement.

Comme je l'ai déjà dit, le système de rapports sur l'état de l'environnement est pour l'instant un peu laissé à lui-même, mais il a une excellente crédibilité et il a produit de bons rapports. L'inconvénient, c'est que je pense que le commissaire parlementaire pour le Canada ne doit pas s'en tenir à la présentation d'un rapport sur l'état de l'environnement et sur la performance environnementale. Nous n'avons pas beaucoup insisté au cours de la présentation sur la différence qui existe entre le rôle du commissaire à l'environnement et celui du commissaire au développement durable. La présentation d'un rapport sur la protection de l'environnement ne constitue qu'un aspect du développement durable. L'éventail complet des questions traitées inclurait, à mon sens, bien d'autres questions comme la création d'emplois à forte concentration de main-d'oeuvre qui se justifierait sur le plan de l'environnement, et ainsi de suite. Le développement durable suppose tout un ensemble d'aspects sociaux.

Si nous rattachions l'actuel système de rapports sur l'état de l'environnement à l'office du commissaire parlementaire, ce ne serait que pour lui donner un coup de pouce. Cela ne s'arrêterait pas là.

L'autre inconvénient, c'est que le système de rapports sur l'état de l'environnement ne se contente pas de soumettre des rapports sur la performance du gouvernement fédéral. En fait, c'est à peine s'il touche à cela. Avec l'apport des gouvernements provinciaux et d'autres, il donne un aperçu assez complet de la qualité de l'air, de la qualité de l'eau, de l'état des forêts, etc. Il serait une composante très utile de l'office du commissaire.

Je pense qu'il serait bon que cet office se munisse de quelque chose qui est déjà à pied d'oeuvre. Il ne s'agirait pas, et je ne saurais trop insister là-dessus, d'un rapport purement conforme au rapport annuel au Parlement qui proviendrait d'un commissaire parlementaire à l'environnement ou du commissaire parlementaire au développement durable.

[Traduction]

• 0950

Mr. Winfield: I think Elizabeth's comments are quite insightful, but I'm not sure it would be a good idea to attach the State of the Environment Reporting Office to the commissioner's office. I wonder if in some ways it might work better if there was actually some distance between the two. The commissioner's office might actually be in a position to ride herd or comment, oversee and review the way the State of the Environment Reporting Office goes about its business and how it does its work. So there may even be some advantages in having a little distance there. If the commissioner's office has a review and accountability function, a little bit of distance might actually be useful.

The Chairman: Thank you, Mr. Taylor. Mr. Finlay, please.

Mr. Finlay (Oxford): Thank you, Mr. Chairman. I want to thank our witnesses this morning. I think we're having a very fruitful discussion and we're getting down to some of the nitty-gritty.

Yesterday people brought up the fact that there could be a nuisance request for review or assessments. I think one of the things a commissioner will have to do is sift out a lot of these. I really don't think the commissioner will have to rack his or her brain to find something to review. The public will provide all kinds of things constantly.

I certainly don't think we need any regional or provincial offices. I could get you ten a week right from my office; you wouldn't need to set up any other office. People are concerned about it and we have to deal with it.

Let's look at it the other way for just a minute. What do you see as the main disadvantages of splitting the responsibility? You devoted many comments, Elizabeth, to this being within a branch of the Auditor General's department and then the more proactive commissioner's office. So what is the disadvantage of some sort of union or splitting these things? What is the disadvantage of a commission—I've got my own ideas—and what is the disadvantage, if any, of a commissioner?

Ms May: The biggest disadvantage of splitting the functions is that we'll only get half and we'll get the easier part, which is expanding the existing Auditor General. That would still be an improvement over the status quo, but not nearly what's been committed to in the red book. As Clifford's question suggested, that's largely a pragmatic, strategic and tactical choice when you're trying to achieve your total goal. Do you risk it by splitting it?

I think there's a lot of advantage in a super-agency, but there are huge risks in getting that through a system. I don't think it's a bad idea to have the Auditor General function which already has so much credibility, as I said before—take on M. Winfield: Je pense que les propos d'Elizabeth sont pleins de bon sens, mais je ne suis pas sûr que ce soit une bonne idée d'annexer le système de rapports sur l'état de l'environnement à l'office du commissaire. Je me demande s'il ne vaudrait pas mieux qu'il y ait en fait une certaine distance entre les deux. L'office du commissaire pourrait être en mesure de contrôler, de superviser et d'examiner la façon dont le système de rapports sur l'état de l'environnement mène ses affaires et dont il fait son travail. Donc, il pourrait même y avoir certains avantages à garder une certaine distance entre eux. Si l'office du commissaire a un rôle d'examen et de reddition de comptes, il pourrait en fait être utile qu'il y ait une certaine distance entre les deux.

Le président: Merci, Monsieur Taylor. Monsieur Finlay, s'il vous plaît.

M. Finlay (Oxford): Merci, monsieur le président. Je tiens à remercier nos témoins de ce matin. Je pense que nous avons eu une très bonne discussion et que nous en arrivons à certaines questions de détail.

Hier, des gens ont mentionné que des demandes d'examen ou d'évaluation pourraient être présentées au sujet de nuisances. Je pense que l'une des choses qu'un commissaire devra faire, c'est de passer à travers pas mal de ces demandes. Je ne pense pas qu'il ou qu'elle aura à beaucoup se creuser les méninges pour trouver quelque chose à examiner. Le public va constamment lui en soumettre.

Je ne pense vraiment pas que nous ayons besoin de bureaux régionaux ou provinciaux. Je pourrais vous soumettre 10 questions par semaine du nombre de celles qui aboutissent à mon bureau. Vous n'auriez alors pas à créer de bureau. La question préoccupe la population et nous devons nous en occuper.

Voyons la question sous un autre angle pour un instant. Qu'est-ce qui vous semble être le grand inconvénient du partage de la responsabilité? Elizabeth, vous avez parlé à maintes reprises du fait que cela se trouve dans une direction du ministère du Vérificateur général puis du fait que l'office du commissaire sera davantage axé sur l'action, alors quel inconvénient y aurait-il à un genre d'union ou de partage de fonctions? Quel est l'inconvénient d'une commission—j'ai ma petite idée—et quel est l'inconvénient, s'il y en a, de créer un poste de commissaire?

Mme May: Le grand inconvénient au partage des fonctions, c'est que nous n'en obtiendrons que la moitié et nous aurons la partie la plus simple, qui consiste à étendre le rôle actuel du vérificateur général. Ce serait quand même une amélioration, mais ce ne serait pas vraiment ce à quoi on s'est engagé dans le livre rouge. Comme Clifford le laissait entonter des sa question, c'est en grande partie une question pragmatique, stratégique et tactique qui se pose quand on essaie d'atteindre entièrement son objectif. Le compromet—on en le scindant?

Je pense qu'une super-agence offre bien des avantages, mais on court de grands risques en passant par un système. Je ne pense pas que ce soit une mauvaise idée de faire en sorte que le vérificateur général—qui jouit déjà de tant de crédibilité, comme

the first task, as long as you're absolutely sure that you're also going to have a parliamentary commission that can utilize the information that comes from the Auditor General in the work they're doing. So they'd be related but separate. Even without the pragmatic concerns, I think that's a very attractive option.

The disadvantage of a commissioner? So much depends on the strength and character of getting the right person, so I suppose you might see there was a problem in getting the wrong person.

I quite agree with Clifford Lincoln's point that through the legislation we'll create a process, create powers and create a structure, so eventually we'll get it right. It will be something that will outlast this government and committee and provide a real systematic and systemic change to government decision-making.

There is only one disadvantage to a commission, and between a commissioner and a commission there really are only shades of difference. A commission is going to be more expensive and will involve more people. It may dilute the decision-making. But an example of a dynamic, lean and mean organization that's done a lot of good is the National Round Table on the Environment and the Economy. It doesn't have a big secretariat, but it has turned out a lot of excellent reports.

The Chairman: Mr. Winfield.

Mr. Winfield: In theory I agree with your opening comments, as the commissioner's office will have to engage in a fairly elaborate filtering process to figure out exactly which areas need the most attention. You're quite right that they'll probably be buried under avalanche of paper from members of the public with suggestions about what to review. Sorting that out is going to be an important function.

• 0955

One of the weaknesses of the Ontario commissioner's office is that it wasn't given that kind of power to try to sort out what's important and what's not. The result is that it's not clear how well it's going to be able to carry out its functions.

In terms of advantages and disadvantages, as Elizabeth said, the biggest potential downside with the commissioner is if you get the wrong person. That is where things potentially can go wrong. So the selection of that individual is going to be critical.

On the whole, I'm inclined towards supporting the notion of a commissioner as opposed to a commission. A commission has more bureaucratic connotations, may function more as a bureaucracy, and, as pointed out, it would also probably be more expensive. I think someone who is an individual and more dynamic might be a lot more effective.

The Chairman: Thank you.

Now we enter the final phase of our meeting this morning. It's called the ping-pong session. There are one-minute questions and one-minute answers so as to permit a rapid and a frequent exchange and give momentum to this learning process.

[Translation]

je l'ai déjà dit—assume la première tâche, dans la mesure où l'on est absolument certain qu'il y aura une commission parlementaire qui pourra utiliser l'information provenant du vérificateur général dans l'exercice de ses fonctions. Ils seraient donc reliés mais séparés. Même sans tenir compte des préoccupations d'ordre pratique, je pense que c'est une option très attrayante.

Les inconvénients d'un poste de commissaire? Cela dépend en grande partie de la capacité et de la personnalité du titulaire, si on choisit la bonne personne, et je suppose qu'un problème se poserait si l'on choisit la mauvaise personne.

Je suis bien d'accord avec Clifford Lincoln quand il dit que par voie législative nous allons créer un processus, créer des pouvoirs et créer une structure, et qu'au bout du compte tout tombera en place. C'est quelque chose qui survivra au présent gouvernement et au comité et qui permettra véritablement de changer de façon systématique et systémique le processus décisionnel gouvernemen-

Il n'y a donc qu'un inconvénient à une commission, et entre un commissaire et une commission les différences sont vraiment ténues. Une commission serait plus étendue et ferait appel à plus de gens. Elle peut diluer le processus décisionnel. Parmi les organisations dynamiques et efficaces qui ont eu une bonne performance, mentionnons la Table ronde nationale pour l'environmement et l'économie. Elle n'a pas de gros secrétariat, et a produit un bon nombre d'excellents rapports.

Le président: Monsieur Winfield.

M. Winfield: En principe, je suis d'accord sur ce que vous avez dit au début, à savoir que l'office du commissaire devra faire pas mal de tri pour savoir exactement quels secteurs nécessitent plus d'attention. Vous avez bien raison de dire qu'il sera sans doute enseveli sous une avalanche de lettres du public lui suggérant des dossiers à examiner. Le tri de toutes ces demandes représentera une part importante du travail.

L'un des points faibles du Bureau du commissaire de l'Ontario tient au fait qu'on ne lui a pas confié le pouvoir de séparer les demandes importantes de celles qui ne le sont pas. À tel point qu'on ne voit pas clairement dans quelle mesure il pourra remplir ses fonctions.

Pour ce qui est des avantages et des inconvénients, comme l'a dit Elizabeth, le plus gros problème que pourrait poser le poste de commissaire, c'est qu'on risque de choisir la mauvaise personne. C'est là que le bât pourrait blesser. Le choix du titulaire sera donc capital.

Dans l'ensemble, j'ai tendance à préférer la notion de commissaire à celle de commission. Une commission a une connotation plus bureaucratique, peut fonctionner davantage en tant que bureaucratie, et, comme je vous le disais, elle coûterait aussi sans doute plus cher. Je pense qu'un commissaire pourrait être à la fois plus dynamique et beaucoup plus efficace.

Le président: Merci.

Nous en arrivons à la dernière étape de notre séance de ce matin. C'est une séance ping-pong. On pose des questions d'une minute et on donne des réponses pendant une minute afin de favoriser un échange rapide et fréquent et de l'animer pour qu'il soit fructueux.

Monsieur Chrétien.

M. Chrétien: Depuis quelque temps déjà on parle du vérificateur ou du commissaire à l'environnement. Je vous écoutais parler et vous sembliez en mettre beaucoup sur les épaules du titulaire de ce poste que nous allons créer très bientôt. Madame May, plus tôt, vous avez même dit qu'il fallait rehausser la barre de nos exigences. Vous êtes intervenue, à quelques reprises, sur la bonne personne qu'il fallait nommer. Le choix était important.

Vous avez également parlé d'un personnel extrêmement dynamique. Je ne doute pas que nos fonctionnaires soient dynamiques. Personnellement, je n'ai qu'une petite circonscription parmi les 295. J'ai quatre personnes qui travaillent dans ma circonscription et une personne ici, à Ottawa, et on n'arrête pas. Parfois, on doit accorder des petits contrats à côté car on accumule trop de retard.

Je trouve inconcevable, en tout cas, peu réaliste, que 12 ou 15 personnes puissent effectuer un travail efficace au niveau de tout le Canada pour être soit un chien de garde ou un ombudsman à l'environnement. Donc, on touche très peu le budget qui devrait être donné à ce poste. Plus tôt, c'est Elizabeth qui disait qu'une douzaine de personnes seraient efficaces pour faire le travail. Je mets cela sérieusement en doute, et j'aimerais connaître votre point de vue, et également celui de votre voisin.

Ms May: My ping-pong answer is that I hope I didn't say just 12 would be enough. I haven't actually tried to figure out how many. I think the size of the information commissioner's office is probably as small as you could have on the Ottawa scene and report nationally; that's 33 people. That's small by institutional and bureaucratic standards. I don't think 12 would be enough.

Mr. Winfield: When I said 12, I was thinking in terms of professional staff only. There would be clerical and other people on top of that. As we have suggested, one of the important things would also be to provide some capacity to bring people in on contract to work on specific subjects, given that you have appropriate expertise as well. So I think that would be another way of supplementing the resources that might be available.

The Chairman: Thank you.

M. Sauvageau: Je voudrais appuyer ce que vient de dire mon collègue. Vous avez parlé—je l'ai noté moi aussi—de 10, 12 experts dans ce domaine-là. Le ministère de l'Environnement compte actuellement plus de 6 000 fonctionnaires plus des consultants. Donc, la proportion me semblait, moi aussi, un peu irréaliste.

Cependant, vous avez parlé de l'importance du rôle du vérificateur ou du commissaire à l'environnement. Vous avez parlé de gouvernement responsable. Quant à nous, les Progressistes-conservateurs le savent maintenant, nous avons à rendre compte à la population une fois tous les quatre ans. Les ministères pourraient-ils, un an après le dépôt du rapport du commissaire, rendre compte, par écrit, du respect ou du nonrespect des recommandations de ce dernier? Serait-il utopique de penser tout simplement à avoir une réponse écrite au rapport written answer to the report when we are talking about responsible quand il s'agit de gouvernement responsable ou de responsabilité government or departmental accountability? ministérielle?

[Traduction]

Mr. Chrétien.

Mr. Chrétien: We have been discussing for quite some time of an environmental auditor general or commissioner. I was listening to what you were saying and you seemed to put a lot on the back of the person who will be in that position that we are about to create. Mrs. May, earlier this morning, you even went as far as to say that we had to stiffen our requirements. You made comments, quite a few times, about the right person to be appointed. The choice was important.

You also said that the staff would have to be highly dynamic. I have no doubt that our officials are dynamic. Personally, I represent only a small riding among 295 ridings. I have four people working in my riding and one here in Ottawa, and we never stop. Sometimes, we have to contract out small jobs because we are getting behind schedule.

I find it hard to believe or, to say the least, unrealistic that 12 or 15 people would be able to do an efficient job throughout Canada trying to be either a watch dog or an ombudsman for the environment. We are not dealing much with the budget that should be alotted to that position. Earlier in the discussion, Elizabeth said a dozen people would do an efficient job. I have serious doubts about it, and I would like to know your views and those of your neighbour too.

Mme May: Pour répondre rapidement, j'espère ne pas avoir dit que 12 personnes suffiraient. Je n'ai même pas vraiment réfléchi à leur nombre. Je pense que le bureau du commissaire à l'information est sans doute le plus petit bureau de ce genre qu'on trouve à Ottawa et qui soumette des rapports à l'échelle nationale; il y a là 33 personnes. C'est peu dans un contexte institutionel et bureaucratique. Je ne pense pas que 12 personnes suffiraient.

M. Winfield: Quand j'ai dit 12, je ne pensais qu'au personnel professionnel. Il y aurait en plus un secrétariat et d'autres employés. Comme nous l'avons donné à entendre, une des importantes tâches consisterait aussi à avoir la capacité de réunir des gens pour travailler à contrat sur des sujets donnés, dans la mesure où l'on a l'expertise voulue. Je pense que ce serait là une autre façon d'ajouter aux ressources disponibles.

Le président: Merci.

Mr. Sauvageau: I would like to support what my colleague just said. You said—and I also took note of it—that you might have 10 or 12 experts in that field. The Department of the Environment already has more than 6,000 civil servants, not counting the consultants. That proportion then would seem to me quite unrealis-

However, you stressed the importance of the auditor general or commissioner for the environment. You also talked about responsible government. In our view, and the Progressive Conservative already know it, we have to be accountable to people once every four years. Could departments, one year after the tabling of the commissioner's report, give a written report enforcement or non-enforcement of on the recommendations? Would it be unrealistic to simply hope for a

[Translation]

Mr. Winfield: It will turn on the degree to which other people run with the ball the commissioner gives them, in the sense of once a recommendation is out there the commissioner can do some follow-up, but he or she will also have to rely upon, among other people, the members of this committee, members of Parliament, and environmental NGOs as well to make sure the recommendations are followed up.

M. Sauvageau: Au niveau de la loi, peut-on exiger une réponse écrite à une demande écrite? Pas si tout va bien et que la personne est dynamique, fine et gentille. Peut-on exiger une réponse écrite à une question écrite de la part du commissaire?

Mr. Winfield: Yes, there is in fact such a provision in the Ontario Environmental Bill of Rights with respect to both requests for investigations and requests for review which require that the government department in question actually provide a written response to a request for investigation, or a request for review, within a fixed timeframe.

M. Sauvageau: Merci.

The Chairman: Mrs. Kraft Sloan, please.

Mrs. Kraft Sloan: One of the witnesses we had spoke very strongly of developing a national consensus on what sustainable development is. I'm wondering how important you feel this is and how we might go about it.

Ms May: I think it's terribly important that either through an auditor general function or the commissioner function we begin to develop indicators for sustainability. I do not think we have to develop a national consensus on what sustainable development means first, or we'll be talking about it well into the next century and we won't be doing anything on the ground to reach it. I think sustainability is kind of like pornography: no one knows what it is, but they know it when they see it.

I think if we could get to work on developing indicators. . . That's a function the Auditor General's office has been good at. You didn't automatically have value-for-money indicators when they started, but they developed them.

I'm making the point that this committee will have to grapple with whether this is an environmental function or an environment reporting and sustainability function. I think sustainability indicators will include a broad range of things that aren't captured as environment indicators.

Mrs. Kraft Sloan: Okay, thanks.

The Chairman: Thank you. Mr. Finlay, followed by Mr. Dromisky.

Mr. Finlay: My comment in reply to your answers before was something I think you're suggesting. It is that the right person as a commissioner or the right legislation to establish this office could exert influence on the Auditor General to do exactly what we want done without appointing them specifically to do it. It would seem to me that's possible.

ofter run
once a
some
other other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
other
ot

Mr. Sauvageau: In terms of the Act, can we demand a written answer to a written inquiry? Not if everything goes well and that the person is dynamic, nice and sweet. Can we demand a written answer to a written inquiry to the commissioner?

M. Winfield: Oui, il y a effectivement une disposition de ce genre dans la Déclaration ontarienne des droits en matière d'environnement au sujet tant des demandes d'enquête que des demandes d'examen et qui stipule que le ministère en question doit effectivement donner une réponse écrite à une demande d'enquête ou à une demande d'examen, dans un délai donné.

Mr. Sauvageau: Thank you.

mandations sont suivies.

Le président: Madame Kraft Sloan, s'il-vous-plaît.

Mme Kraft Sloan: Un des témoins que nous avons entendus a parlé avec beaucoup de conviction de la nécessité d'en arriver à un consensus national sur ce qu'est le développement durable. Je me demande quelle importance vous attachez à cette question et comment nous pourrions y arriver.

Mme May: Je pense qu'il est extrêmement important que nous commencions à définir des indices de développement durable, soit par l'intermédiaire d'une fonction du vérificateur général, soit par celle du commissaire. Je ne pense pas qu'il faille en arriver d'abord à un consensus national sur ce que signifie le développement durable, sinon nous serons encore là à en parler dans cent ans et nous n'aurons rien fait de concret. Je pense que le développement durable c'est un peu comme la pornographie: personne ne sait exactement ce que c'est mais tout le monde sait quand c'en est.

Je pense que si nous pouvions commencer à définir des indicateurs... C'est une fonction dans laquelle le Bureau du vérificateur général excelle. On n'avait pas au départ d'indices tout faits d'optimisation des ressources, mais on en a mis au point.

J'insiste pour dire que le Comité devra se demander s'il s'agit d'une fonction environnementale ou d'une fonction qui a trait à la présentation de rapports sur l'environnement et le développement durable. Je pense que des indices de développement durable inclueraient une vaste gamme d'éléments qui ne sont pas visés par les indices environnementaux.

Mme Kraft Sloan: Très bien, merci.

Le président: Merci. Monsieur Finlay, suivi de M. Dromisky.

M. Finlay: À propos de vos réponses de tout à l'heure, j'aimerais revenir sur quelque chose que, je pense, vous laissez entendre. À savoir que le commissaire, s'il est bien choisi, ou que la loi portant sur la création de ce poste, si elle est bien formulée, pourrait exercer une influence sur le vérificateur général pour qu'il fasse exactement ce que nous voulons accomplir sans que la nomination comporte spécifiquement de mandat pour le faire. Il me semble que ce serait possible.

Ms May: I think we need to amend the Auditor General Act to give it the broader mandate to take in environment and sustainability issues. I also make a note in the brief that from what I understand of the Auditor General's office structure there could be a stand-alone section of the department known as the environmental auditor general. I think that role, should it be there, should be elevated so that it is seen as being an equal, parallel role to that of the Auditor General. They should be seen as equals. Even if it's structurally within the department of the Auditor General, the public perception and the credibility given to the environmental auditor general should be enhanced.

I don't know if I've made that too confusing as an answer.

Mr. Finlay: We seem to be going for too much with that, but I think I understand what you mean, except that their role would have to be auditing and review, not proactive, and not...

Ms May: That's right.

Mr. Winfield: As the the Auditor General's office has got more into value-for-money audits, in fact I think it becomes quite important there be an amendment to that act with respect to environmental value, as it were, to make that clear. That is actually quite essential as I think about it.

The Chairman: Mr. Dromisky, followed by Mr. Lincoln.

Mr. Dromisky: We're spending a lot of time talking about two specific roles: the auditor general versus the commissioner. In each case we're talking about very specific responsibilities within each of these roles. Every group that comes talks in the same terms, as if the specific responsibilities within each office have been carved in stone. Moses came down from the hill with his tablets and said these belong in this realm and these responsibilities belong here. Surely with your creative minds you must have come up with some ideas regarding maybe something much more dynamic than a commissioner with x number of responsibilities, or an auditor with y responsibilities, and heaven help us if we deviate from those.

• 1005

Ms May: There is no question there is a huge range of possibilities. Being creative, one could gravitate to putting them in the same agency or splitting them differently. There is nothing that says a commissioner can't do audits or that the Auditor General can't do roving reports and reviews.

The Chairman: Just a moment. The Auditor General Act is very clear. He can only review the way in which approved funds have been spent. He is always working in retrospect or a posteriori.

Ms May: That's right. However, you could amend his act if you wanted to.

The Chairman: It could only be amended to the extent of permitting him to make more frequent reports.

Ms May: I did go too far in saying there is nothing that says the Auditor General can't do a roving report. I know the Auditor General focuses on certain areas in a thematic sense, but it's always retrospective.

[Traduction]

Mme May: Je pense qu'il faut modifier la Loi sur le vérificateur général pour élargir son mandat afin d'y inclure les questions d'environnement et de développement durable. J'ai aussi souligné dans le mémoire que d'après ce que je comprends de la structure du bureau du vérificateur général, il pourrait y avoir à l'intérieur du ministère une section autonome, celle du vérificateur général à l'environnement. Je pense que ce rôle, s'il s'y trouvait, devrait être élevé afin d'être perçu comme un rôle égal, un rôle parallèle à celui du vérificateur général. Ils doivent être perçus comme des égaux. Même si le poste de vérificateur général à l'environnement se trouvait à l'intérieur de la structure du ministère du vérificateur général, la perception qu'en aurait le public et la crédibilité de cette fonction devraient être améliorées.

Je ne sais pas si j'ai répondu de façon trop confuse.

M. Finlay: Il nous semble que c'est trop demander, mais je pense comprendre ce que vous voulez dire, sauf qu'ils auraient un rôle de vérification et d'examen, non pas un rôle proactif, et non...

Mme May: C'est juste.

M. Winfield: À mesure que le Bureau du vérificateur général effectue davantage de vérifications pour s'assurer de l'optimisation des ressources, je pense qu'il devient important d'amender la loi en ce qui concerne la valeur environnementale, pour préciser cela. C'est en fait tout à fait essentiel quand on y pense.

Le président: Monsieur Dromisky, suivi de M. Lincoln.

M. Dromisky: Nous débattons abondamment de deux rôles précis: celui de vérificateur général par rapport à celui de commissaire. Dans chaque cas, nous parlons de responsabilités bien précises. Tous les groupes qui témoignent parlent dans le même sens, c'est comme si les responsabilités précises de chaque bureau étaient gravées dans la pierre. Moise est redescendu de la montagne avec les tables de la Loi et a dit: il en est ainsi et c'est ce qu'il faut faire. Il va sans dire qu'avec votre imagination débordante vous devez avoir des idées pour créer quelque chose de plus dynamique qu'un poste de commissaire avec je ne sais combien de responsabilités ou un poste de vérificateur avec je ne sais combien de responsabilités, et que le ciel nous vienne en aide si on y déroge.

Mme May: Il va de soi qu'il y a un large éventail de possibilités. Si on voulait faire preuve d'esprit de créativité, on pourrait essayer de tout regrouper dans un même organisme ou de répartir les tâches différemment. Il n'est dit nulle part qu'un commissaire ne peut pas faire de vérification ou qu'un vérificateur général ne peut pas faire des rapports et des études à gauche et à droite.

Le président: Un instant. La Loi sur le vérificateur général est bien claire. Il ne peut que vérifier la façon dont les sommes accordées ont été dépensées. Il travaille toujours après coup, a posteriori.

Mme May: C'est exact. Mais vous pourriez modifier cette loi si vous le souhaitiez.

Le président: Elle ne peut être modifiée que pour lui permettre de faire des rapports plus fréquents.

Mme May: J'ai peut-être été trop loin en disant qu'il n'était dit nulle part que le vérificateur général ne pouvait pas faire un rapport itinérant. Je sais que le vérificateur général s'attache à certains domaines, selon certains thèmes, mais il agit toujours après coup.

I really think there are differences that are more than time-worn customs between an auditor function and a commissioner function. I think it makes life simpler and clearer to have two of them doing what they do best and sharing the information back and forth.

Mr. Winfield: I agree. The point of concern that arises is when the Auditor General's office gets into doing value-for-money audits. I think the environmental considerations, or the definition of value, then become quite important, and that addition needs to be made to his act or her act.

As for the commissioner, I agree that we have to be careful not to put the commissioner into too much of a strait-jacket in terms of the legislative language you use. This is a very serious problem with the Ontario commissioner, who is weighed down with a wide range of bureaucratic reporting functions. This is like Gulliver tied down by some Lilliputian bureaucratic functions.

In terms of writing legislation, we need to give the commissioner a fairly broad mandate. In fact, I draw your attention again to section 7 of the Alberta Environment Conservation Act. This defines the mandate and functions of the Environment Conservation Authority. I think there is actually some quite interesting and useful language that might be used as a starting point by the committee.

Mr. Lincoln: I'll just go back to my little obsession about programs and policies, because that's what we should shoot for in some way. In other words, there should be some way of building criteria, for example, so our lending agencies wouldn't build roads where they're not sustainable, as in the case of Daishowa. There would be a blanket policy for all of it.

Elizabeth, you mentioned the one option of tying in the office of the commissioner or of the auditor general of the environment with the independent assessment office. I am wrestling with this whole thing myself. Should programs and policies ideally be put in the environmental assessment set-up? Should it be a mix? Some people who have appeared said it should be in the environmental assessment part of the process. Then the auditor general or the commissioner would monitor and check whether this has happened. I wanted to know both your reasons.

Mr. Winfield: I'm reflecting on the Ontario experience where we have had de facto policy environmental assessments in areas like timber management, hazardous waste management, electric power planning, and solid waste management. The results have not been very happy. The results have been assessment processes that have extended, in one case, for more than a decade.

I am not sure the way that environmental assessment is traditionally structured, in terms of a fairly legal structure, is at l'évaluation environnementale, en termes de structure juridique all the right place to try to deal with policy questions. My inclination is that the commissioner's office may in fact be a

[Translation]

Je pense vraiment qu'il y a des différences - qui vont au-delà des traditions séculaires - entre les fonctions d'un vérificateur et celles d'un commissaire. Je crois que les choses sont beaucoup plus simples et plus claires si tous deux font ce qu'ils font de mieux et mettent en commun l'information.

M. Winfield: Je suis d'accord. Là où se pose un problème, c'est lorsque le bureau du vérificateur général se met à faire des vérifications d'optimisation. Je crois que les considérations environnementales, ou encore la définition de la valeur optimale, deviennent alors très importantes, et qu'il faut donc ajouter cela à la loi correspondante.

Quant au commissaire, je veux bien admettre qu'il faille faire preuve de prudence pour ne pas trop le limiter avec les termes législatifs que vous employez. C'est un très grave problème dans le cas du commissaire de l'Ontario qui est surchargé à cause de tout un ensemble de fonctions bureaucratiques l'obligeant à faire des rapports. C'est un peu comme si Gulliver était immobilisé par des fonctions bureaucratiques lilliputiennes.

Pour ce qui est de rédiger la loi, il nous faut donner au commissaire un mandat suffisamment ample. J'attire en fait votre attention une fois encore sur l'article 7 de l'Alberta Environment Conservation Act. On y donne la définition du mandat et des fonctions du responsable de la conservation de l'environnement. Il y a en fait des termes très intéressants et utiles que le comité pourrait employer, pour commencer.

M. Lincoln: Je vais revenir un instant à mon obsession des programmes et des politiques car c'est ce qu'on devrait viser d'une certaine manière. Autrement dit, il doit y avoir moyen de fixer des critères, par exemple, pour que nos organismes de crédit n'autorisent pas la construction de routes lorsqu'elles ne sont pas écologiquement valables comme dans le cas de Daishowa. Il faudrait qu'il y ait une politique générale pour tout cela.

Elizabeth, vous avez mentionné la possibilité de lier le bureau du commissaire ou du vérificateur général de l'environnement avec le bureau des évaluations dépendantes. Je me débats personnellement avec toute cette question. Devraiton idéalement prévoir des programmes et des politiques dans la structure de l'évaluation environnementale? mélanger ces choses? Certaines personnes qui ont comparu ont dit que cela devrait faire partie de l'élément évaluation environnementale du processus. Le vérificateur général ou le commissaire vérifierait ensuite ce qui s'est produit. J'aimerais connaître vos deux raisons.

M. Winfield: Je réfléchis à l'expérience ontarienne où il y a eu une politique de facto d'évaluations environnementales dans des domaines comme la gestion du bois d'oeuvre, la gestion des déchets dangereux, la planification de l'énergie électrique et la gestion des déchets solides. Les résultats n'ont pas été très heureux. Puisque cela a donné lieu, dans un cas, à des procédés d'évaluation qui se sont prolongés au-delà d'une décennie.

Je ne sais pas comment est normalement organisée appropriées, et est-ce bien le bon endroit pour essayer de traiter de questions de politiques. Je suis porté à croire que le bureau

better place to do environmental assessments of policies and du commissaire serait bien davantage l'administration faite pour programs. You may want to write some environmental assessment criteria into the commissioner's statutes to provide that kind of a structure.

I know I disagree with some of my legal colleagues on this. However, I am not sure that programs and policies belong in formal environmental assessment processes. The Ontario experience reinforces that.

• 1010

Ms May: I'll say this as a lawyer. The distinction between the Ontario environmental assessment process and that proposed for the federal government will help us avoid getting protracted hearing processes for every single government policy and program.

In the case of our federal proposed legislation and the current guidelines order, not every environmental assessmentcertainly it's the minority of environmental assessment issuesends up with a public hearing process. It's important to mandate, through the Canadian Environmental Assessment Act, that each department is forced to go through that self-assessment to produce an environmental impact statement for new programs and policies. Those would be reviewable. That would be a way of getting at programs and policies.

However, as it's such a thorny area, I think it also should be within the purview of the commissioner, not only to monitor and see how they're doing after the fact, but to propose strategies, policies and programs toward sustainability, if possible.

You're not only pointing out how you can protect the environment, but showing—which nobody in this government now has the power to do-how you can decrease the deficit, increase employment, protect the environment, and move us to sustainability all at the same time through some rational and intelligent policies.

If that could be done, then maybe you'd get good political support around new policies and programs. Instead of seeing what the government wants to do in terms of policy and program and then reacting-Oh my God, this will do that to the environment—we could be proactive and propose things that would ultimately make so much sense that they'd have the political support and the government of the day would have to adopt them.

Mr. Winfield: One of the interesting components of the Ontario Environmental Bill of Rights was that notion of the statements of environmental values that individual agencies have to prepare. I don't particularly like that structure, but some kind of requirement for environmental strategic plans for each agency might well be a very good idea, and something that the commissioner's office, or an auditor's office, might do. They would audit agency performance against those environmental strategic plans.

[Traduction]

s'occuper des évaluations environnementales des politiques et des programmes. On pourra peut-être prévoir des critères d'évaluation environnementale dans la loi relative au commissaire pour lui fournir ce genre de structure.

Je sais que je ne suis pas d'accord avec certains de mes collègues juristes sur le sujet. Toutefois, je ne suis pas sûr que les programmes et les politiques relèvent des procédés officiels d'évaluation environnementale. L'expérience ontarienne en est une preuve supplémentaire.

Mme May: Je dis cela en qualité de juriste. La distinction entre le procédé d'évaluation environnementale de l'Ontario et celui proposé par le gouvernement fédéral nous aidera à éviter les séries d'audiences prolongées sur chaque politique et programme gouver-

Dans le cas de notre législation fédérale proposée, et étant donné les directives actuellement en vigueur, toute évaluation environnementale-et c'est certainement le cas d'une minorité des questions d'évaluation environnementale-finit par une audience publique. Il est important d'exiger, par le biais de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, que chaque ministère procède à cette auto-évaluataion pour produire un Énoncé des incidences environnementales pour les nouveaux programmes et les nouvelles politiques. Et ceux-ci seraient révisables. Ce serait une façon de traiter les programmes et les politiques.

Toutefois, étant donné que c'est une question épineuse, je crois qu'il devrait également appartenir au commissaire non seulement de vérifier et de voir comment les choses se passent après coup, mais également de proposer des stratégies, des politiques et des programmes visant si possible le caractère durable de tout projet.

Il ne s'agit pas nécessairement de signaler comment protéger l'environnement, mais aussi de montrer-ce que personne n'a le pouvoir de faire dans ce gouvernement—comment on peut réduire le déficit, augmenter les emplois, protéger l'environnement et se diriger vers le durable en même temps grâce à des politiques rationnelles et intelligentes.

Si l'on y parvenait, on pourrait alors avoir un soutien politique appréciable pour les nouvelles politiques et les nouveaux programmes. Au lieu de voir ce que le gouvernement veut faire en matière de politiques et de programmes et de réagir ensuite-Oh Seigneur, cela aura tel effet sur l'environnement-on pourrait agir de façon préventive et proposer des choses qui seraient en définitive si logiques qu'elles auraient l'appui politique nécessaire et que le gouvernement du moment n'aurait plus qu'à les adopter.

M. Winfield: L'un des éléments intéressants de la Charte des droits en matière d'environnement est l'idée des énoncés de valeurs environnementales que chaque organisme doit préparer. Je n'aime particulièrement cette structure, mais ce pourrait être une bonne idée que d'exiger de chaque organisme qu'il ait des plans stratégiques environnementaux et c'est quelque chose que le bureau du commissaire ou du vérificateur général pourrait faire. Il pourrait vérifier les réalisations de l'organisme par rapport à ces plans stratégiques environnementaux.

Mr. Taylor: We had Professor Carrie Meyer before us early in our deliberations. She presented some very interesting information regarding green accounting. When the Auditor General himself was before us, he indicated that his office wasn't up to speed. It wasn't familiar with green accounting. However, it does appear that we do need to understand and establish criteria for green accounting if we're to establish criteria for evaluation, whether it is on a departmental or a program basis. Who would do that? Who would develop those criteria we would then use for the basis of the evaluation? Would it be the commissioner or the auditor?

Mr. Winfield: It could possibly be a combination of both. It's something that needs to be approached with great care. The question of how to integrate the valuing of the environment and natural resources into things like income accounts is an area of research that is very much in play. There is no clear resolution.

A lot of people—Robert Repetto, Robert Costanza, and Herman Daly—have done work on this, but there are a number of very serious issues in it that are still unresolved. There would need to be a fairly consultative process in terms of deciding how to approach this. I'm not sure if we're quite at the point of being ready to do it yet or not. There are a number of things in terms of accounting techniques and how the environment and natural resources should be valued, which are far from resolved, even among the people who specialize in this field. It's something we need to start thinking about and considering, and it may be something the commissioner's office would want to look at. However, I'm not sure how to do it exactly at this stage.

Ms May: I see it as being something that's done by both. The commissioner should recommend that certain things should be adopted in terms of full-cost accounting and green accounting and so on. I think we could even go so far as to talk about a sustainability index to augment the totally irrelevant index of the GNP. That could be recommended by a commissioner and implemented at the auditor general level.

I really don't think we'll ever come to a consensus on how you value natural resources and functions of the biosphere. However, I don't think they're far off base in a book that came out at the time of Rio from the Business Council on Sustainable Development, which had huge corporate buy-in; it makes me quite nervous to even mention it. It's a book called *Changing Course*, which says the market can solve everything. I don't think the market can solve everything. They suggest that in terms of full-cost accounting, pick a number, pick a value for air and water—at least then you get it into the equation. If it's not the right number, you correct as you go, but at least you start accounting for all the different aspects that are currently treated as free and which of course have huge costs throughout the system.

[Translation]

M. Taylor: Le professeur Carrie Meyer est venu nous parler au début du débat. Elle nous a donné des renseignements très intéressants sur la «comptabilité verte». Lorsque le vérificateur général lui-même est comparu devant nous, il a indiqué que son bureau n'était pas au courant. Il ne connaissait pas la comptabilité verte. Toutefois, il semble qu'il nous faille comprendre et fixer des critères pour la comptabilité verte si nous devons avoir des critères pour l'évaluation, que ce soit pour chaque ministère ou pour chaque programme. Qui s'en chargerait? Qui mettrait au point ces critères qu'on utiliserait alors comme fondements pour l'évaluation? Serait-ce le commissaire ou le vérificateur?

M. Winfield: Il pourrait s'agir des deux. C'est une chose à étudier avec le plus grand soin. La question de l'intégration de l'évaluation de l'environnement et des ressources naturelles dans des choses comme les comptes du revenu est un domaine de la recherche qui est très important. Et il n'y a pas de solution précise.

Beaucoup de gens—Robert Repetto, Robert Costanza et Herman Daly—ont fait du travail sur le sujet mais il reste de très graves questions à résoudre. Il faudrait qu'il y ait un processus consultatif pour décider de la façon d'aborder la chose. Je ne suis pas sûr qu'on en soit déjà là. Il y a plusieurs choses, pour ce qui est des techniques de comptabilité et de savoir comment l'environnement et les ressources naturelles peuvent être évaluées, qui sont loin d'être résolues, même chez les spécialistes de la question. C'est une chose à laquelle il va nous falloir réfléchir et c'est peut-être un sujet que le bureau du commissaire pourrait étudier. Toutefois, je ne sais pas exactement comment il faut procéder à ce stade.

Mme May: Je verrais très bien que cela soit fait par les deux. Le commissaire recommanderait que certaines choses soient adoptées pour ce qui est de la comptabilité du prix de revient total et de la comptabilité verte, etc. Je crois qu'on pourrait même aller jusqu'à parler d'un «indice de durabilité» en complément de l'indice tout à fait inutile qu'est le PIB. Le commissaire pourrait faire les recommandations et le vérificateur général s'occuper de la mise en oeuvre.

Je ne crois pas qu'on arrive jamais à un consensus sur la façon d'évaluer les ressources naturelles et les fonctions de la biosphère. Toutefois, je ne pense pas qu'on soit très loin de la solution dans un livre qui est paru au moment du sommet de Rio et qui a été publié par le Conseil des entreprises pour le développement durable, qui a fait l'objet d'énormes rachats d'office; le simple fait de le mentionner me rend nerveuse. Il est intitulé Changer de cap et on y dit que le marché peut tout résoudre. Je ne crois pas que ce soit le cas. On dit que pour ce qui est de la comptabilité du prix de revient total, il s'agit de choisir un chiffre, de choisir une valeur pour l'air et l'eau-pour qu'ils figurent au moins dans l'équation. Si ce n'est pas le bon chiffre, on peut le corriger au fur et à mesure, mais on commence au moins à prendre en compte les différents aspects que l'on considère actuellement comme gratuits et qui bien sûr sont assortis de coûts énormes dans tout le système.

• 1015

The Chairman: Thank you. Monsieur Sauvageau and Madam Kraft Sloan are asking for overtime.

Le président: Merci. M. Sauvageau et M^{me} Kraft Sloan demandent à bénéficier d'un peu de temps supplémentaire.

M. Sauvageau: Vous pourrez peut-être répondre encore une fois par un oui ou par un non. Deux bureaux, sur la rue Sparks, traitent de no. There are two offices on Spark Street that are dealing with pest produits antiparasitaires et, jusqu'à tout dernièrement, l'un ne savait pas que l'autre existait. Ma question sera peut-être redondante pour mes confrères et consoeurs, mais c'est parce que je veux en faire une petite banque.

On a le Bureau de l'état de l'environnement, Écocivisme, le Plan vert qui demande à chaque ministère de remettre un rapport annuel de ses effectifs, le Sommet de Rio où c'est le ministère des Affaires étrangères qui remet un rapport de l'état de l'environnement et le vérificateur général qui traite également de l'environnement dans certains chapitres de son rapport et plus récemment, Statistique Canada, qui a également un volet environnemental. On doit également respecter les conventions internationales. Cent millions de dollars sont accordés à quatre services au ministère de l'Environnement du Canada. Pensez-vous qu'on a les outils pour réaliser ces objectifs sans la création de nouveaux postes et simplement en réaffectant ce que nous avons déjà? Crée-t-on d'autres choses qui vont amener un chevauchement multiplicatif ou explonentiel?

Mr. Winfield: One of the problems with a number of the offices you mentioned is that nobody outside knows very much about their existence or what they do. One of the advantages of a commissioner is that it might help to move some information further into the public realm and to raise the profile of some of these things. So I think there is some value. Maybe even some reallocation of funds from the particular agencies you mentioned to fund an auditor might not be such a bad thing.

M. Sauvageau: Ne serait-il pas préférable d'engager un agent de relations publiques au lieu d'un commissaire?

Mr. Winfield: I wouldn't want to say public relations, but probably communications will be an important part of what the office does. The way we envision the commissioner's office, it is intended as an instrument of political accountability. The key to political accountability is information, and moving information—which in some cases governments may prefer not to move into the public realm-actually moving into the public realm, and making sure that members of the public and members of this committee and Parliament become aware of its existence.

Ms May: A lot of the things you've mentioned are what I regard as sort of baby steps towards meeting the rhetoric that this government or the country is committed to sustainability and will look at it in every aspect of what it does.

I work on these issues full-time. I live in Ottawa and I'm much more aware of the bureaucracy than probably 90% of the environmental movement in Canada. But I hear things, that there is a green job strategy at Human Resources, that there is an environmental health program going over at Health and Welfare. I can't keep up with these things. I don't know if they're useful or what kind of a good job they're doing. An environmental commissioner or parliamentary commissioner or auditor general function could determine how much of the Green Plan spending and reporting is really getting the job done or whether it's just tinkering around the edges.

[Traduction]

Mr. Sauvageau: Maybe you could once again answer by yes or control products and, until very recently, one did not know that the other existed. Maybe my question will be a repetition for my colleagues, but I want to make a small bank out of that.

We have the Bureau on the State of the Environment, the Environmental Citizenship, the Green Plan asking that each department give an annual report on its staff, the Rio Summit where the Department of Foreign Affairs gives a report on the state of the environment and the Auditor General who also deals with environment in some chapters of his report and, more recently, Statistics Canada, which has also an environmental part to it. We also have to abide by international conventions. One hundred million dollars have been given to the forest services in the environment department of Canada. Do you think we have the necessary tools to meet those objectives without creating new positions and by simply reallocating what we already have? Are we creating other structures that will bring about multiplying or exponential overlap?

M. Winfield: Le problème avec la plupart des bureaux que vous citez, c'est que personne ne sait vraiment qu'ils existent ni ce qu'ils font. L'un des avantages d'un commissaire consisterait précisément à aider à la divulgation publique de certains renseignements et à donner une plus grande image de marque à certains de ces services. J'estime donc qu'il y a une certaine valeur à tout cela. Peut-être même qu'une réaffectation de fonds de ces organismes que vous avez mentionnés pour financer le vérificateur serait une bonne idée.

Mr. Sauvageau: Wouldn't it be better to hire a public relations officer instead of a commissioner?

M. Winfield: Je ne parlerais pas de relations publiques, mais je dirais plutôt que les communications seraient une partie importante du travail du bureau. À la façon dont nous envisageons le bureau du commissaire, il est prévu en tant qu'instrument à responsabilité politique. L'élément essentiel en matière de responsabilité politique est l'information et la divulgation de l'information—que dans certains cas les gouvernements préfèrent ne pas rendre publiques, - au grand public et le fait de s'assurer que le public aussi bien que les membres du comité et le Parlement soient au courant de son existence.

Mme May: La plupart des choses que vous dites sont à mon avis de tous petits pas qui vont dans le sens du discours que tient le gouvernement, ou le pays d'ailleurs, pour ce qui est de son engagement à l'égard du développement durable et à examiner cet aspect des choses dans tout ce qu'il fait.

Je travaille à plein temps sur ces questions. J'habite à Ottawa et je connais probablement beaucoup mieux la bureaucratie que 90 p. 100 de ceux qui défendent l'environnement au Canada. Mais j'entends des choses. On dit qu'il y a une stratégie verte de l'emploi à Ressources humaines, qu'il y a un programme de santé environnementale à Santé et Bien-être social. Je n'arrive pas à suivre. Je ne sais si ce sont des choses utiles ni si elles donnent de bons résultats. La fonction de commissaire à l'environnement, de commissaire parlementaire ou de vérificateur général pourrait voir dans quelle mesure les dépenses et les rapports du Plan vert donnent véritablement les résultats escomptés ou s'il s'agit seulement de replâtrage.

Mrs. Kraft Sloan: I'm curious about your comment that you really didn't like this notion of the statement of environmental values and why you didn't like it. The other thing that really bothers me is this notion of having the departments develop their own statement of environmental values or do their own environmental strategic plans, with the commissioner or the environmental auditor general going back and checking on how well they achieve them. Who checks the plan as to whether it's credible or worth while?

Mr. Winfield: Our problem with the statements of environmental values may be as much what they are called as anything. To me, the notion seemed to smack of trying to legislate values. It was not well formulated and I don't think it reflected what they were after, which I think is something closer to an environmental strategic plan for each agency.

• 1020

Again, there may be some cross-fertilization with some of the ideas in the Ontario Environmental Bill of Rights with respect to the commissioner's office. The commissioner has some kind of a role in the development of these statements on environmental values; he has a very clear mandate in terms of reviewing compliance and would appear also to have some kind of a mandate in terms of assessing the content of these things.

I think that would be critical, because I can imagine what Agriculture Canada's environmental sustainability plan for agriculture would look like. I have a feeling it might be one that people from a stronger environmental perspective might object to.

Mrs. Kraft Sloan: There may be a similar function we could consider and that's the role employment equity coordinators play in institutions.

You can have an employment equity coordinator who is positioned within the human resources department and has to contend with the traditional kinds of organizational values that don't necessarily work toward equity. Or you can have an employment equity coordinator who has a stand-alone position that tends to be more advocacy-based, reports to a senior vice-president or the president of the university—I'm thinking of the university context right now—and helps the university establish the goals and guidelines they want to put together, which is essentially their strategic plan.

That might be a possible role of the commissioner, to act as a facilitator to encourage departments through that. So there's education as well as process guide.

Mr. Winfield: Indeed that is actually part of the Ontario environmental commissioner's mandate quite explicitly, to assist in the development of these types of things.

Mrs. Kraft Sloan: Okay. Thank you.

The Chairman: Thank you. Mr. Lincoln.

[Translation]

Mme Kraft Sloan: Je m'intéresse à votre remarque selon laquelle vous n'avez pas aimé l'énoncé des valeurs environnementales et j'aimerais savoir pourquoi vous ne l'avez pas aimé. Ce qui m'inquiète par ailleurs, c'est le fait d'avoir des ministères qui mettent au point leurs propres énoncés des valeurs environnementales ou qui font leurs propres plans stratégiques environnementaux alors que le commissaire ou le vérificateur général de l'environnement ira vérifier les résultats. Qui étudie le plan pour vérifier s'il est crédible ou valable?

M. Winfield: Le problème que nous posent les énoncés des valeurs environnementales vient sans doute plus de l'expression elle-même. Il me semble que cela revient un peu à essayer de légiférer sur des valeurs. L'expression est mal choisie et je ne pense pas qu'elle reflète ce que l'on recherchait, et qui est, je crois, plus proche du plan stratégique environnemental de chaque organisme.

Là encore, il pourrait y avoir une sorte d'osmose intellectuelle avec certaines des idées contenues dans la Charte ontarienne des droits en matière d'environnement pour ce qui est du bureau du commissaire. Le commissaire a un rôle à jouer pour mettre au point ces énoncés des valeurs environnementales; il a un mandat très précis pour ce qui est d'étudier le respect de la réglementation et semble avoir également une sorte de mandat pour évaluer le contenu de ces documents.

Je crois que c'est essentiel car j'imagine très bien de quoi pourrait avoir l'air le plan de durabilité environnementale agricole d'Agriculture Canada. J'ai l'impression que qui s'inquiète davantage de l'environnement pourrait y trouver à redire.

Mme Kraft Sloan: Il y a une autre fonction que l'on pourrait envisager c'est celle du rôle que jouent les coordonnateurs de l'équité en matière d'emploi dans les organismes.

Il est possible d'avoir un coordonnateur de l'équité dans l'emploi au sein d'un service des Ressources humaines qui doit combattre les valeurs traditionnelles de l'organisation qui ne sont pas nécessairement favorables à l'équité. Il est aussi possible d'avoir un coordonnateur de l'équité dans l'emploi qui est un poste indépendant qui s'occupe davantage de défendre l'idée, qui relève d'un premier vice-président ou du président de l'université—je pense à l'université en ce moment—et qui aide l'université à mettre au point les objectifs et les lignes directrices envisagés et qui sont en gros les éléments du plan stratégique de l'entité.

Ce serait un rôle possible pour le commissaire que de faciliter les choses en encourageant les ministères du même coup. Il y a donc là à la fois un rôle d'éducation et d'orientation par rapport au processus.

M. Winfield: Cela fait effectivement partie du mandat du commissaire à l'environnement de l'Ontario de façon tout à fait explicite: il doit contribuer au développement de ce genre de choses.

Mme Kraft Sloan: Très bien. Merci.

Le président: Merci. Monsieur Lincoln.

Mr. Lincoln: Mr. Winfield, I've heard from many people the Ontario legislation is so all-encompassing and is trying to do so many things that eventually it will be sort of a legislation of straw, in effect, and will be very hard to put into practical effect. Without trying to be critical or anything like that—because this is a big step forward—is it your sense they're trying to do too much at once?

Mr. Winfield: No. In fact I think the problem with the Environmental Bill of Rights in Ontario may be in some ways the opposite. It promises a great deal but when you actually look at the wording of the bill there's not much there in the sense of the extent to which discretion is preserved in all kinds of areas. The result is I looks on the surface like more than it really is, and in fact our assessment of the EBR is there are really only three things that are going to count for a whole lot.

One is this environmental registry they're going to set up, which could be very useful. But even the appearance of things on the environmental registry is subject to discretion on the part of ministers.

The second component I think will have a significant effect is the removal of standing limitations on public nuisance actions, and that could in fact turn out to be quite significant because the class proceedings act applies.

The third component of the Ontario EBR that may have an effect—and in fact on which most of the rest turns—is the commissioner's office. A great deal of the success or failure of the Ontario bill is going to turn on how the environmental commissioner chooses to approach his or her mandate.

Mr. Lincoln: Can I ask one small question?

The Chairman: Did you want to say something, Ms Ford?

Ms Ford: Yes.

The Ontario legislation is a fairly complex piece of legislation—I think it's over fifty pages in length—and part of that is due to the process of developing a legislation; we're told it's a consensus. In many ways what you have is a watered down piece of legislation that provides largely procedural rights rather than substantive rights. In fact there isn't even a right to a healthy environment in the bill.

Mr. Lincoln: To help people like ourselves, if for instance credible organizations such as yours and others would take the Ontario legislation and evaluate it with regard to its weaknesses and its strengths, would that be a good starting point to find out what we should do ideally, based on something that has gone through some test that said all the verbiage we'll leave aside and we'll beef up some sections?

• 1025

Mr. Winfield: I think the problem with the Ontario bill is that it's so new that it's untested. In fact, the closest thing to operational experience that we've had is the conference on it, which our institute hosted a couple of weeks ago and in which we did some run-throughs with some scenarios. But at the moment the bill is, for the most part, not in force, so there isn't really very much experience.

[Traduction]

M. Lincoln: Monsieur Winfield, plusieurs personnes disent que la loi ontarienne est si générale et veut faire tant de choses qu'elle deviendra en quelque sorte une loi «de paille» qu'il sera très difficile de mettre en application. Sans vouloir me montrer trop sévère car le progrès est certain, n'avez-vous pas l'impression qu'on essaye de trop faire à la fois?

M. Winfield: Non. Je pense en fait que le problème de la Charte ontarienne des droits en matière d'environnement est en réalité exactement l'inverse. Elle promet beaucoup mais lorsque vous regardez son libellé, on ne dit pas grand-chose de l'importance des pouvoirs discrétionnaires qui sont maintenus dans toutes sortes de domaines. De ce fait, il semble qu'il y ait beaucoup plus en apparence qu'en réalité, et d'après l'évaluation que nous avons fait de la charte, il n'y a en fait que trois choses qui vont vraiment compter.

Il y a notamment le bureau d'enregistrement environnemental qui va être créé qui pourrait être très utile. Mais même là, il semble que l'enregistrement environnemental dépende des pouvoirs discrétionnaires des ministres.

Le deuxième élément qui devrait avoir un effet important est la suppression des limites permanentes appliquées aux actes de nuisance publique et cela pourrait s'avérer très important car la loi sur les recours collectifs s'applique.

Le troisième élément de la charte ontarienne qui pourrait être utile—et en fait presque tout le reste en dépend—est le bureau du commissaire. La réussite ou l'échec de la charte ontarienne dépendra en grande partie de la façon dont le commissaire environnemental décidera de voir son mandat.

M. Lincoln: Puis-je poser une petite question?

Le président: Vous voulez dire quelque chose, Madame Ford? Mme Ford: Oui.

La loi ontarienne est assez complexe—je crois qu'elle compte plus de 50 pages—et cela est notamment dû au procédé d'élaboration des lois; on nous dit qu'elle représente un consensus. À de nombreux égards, ce que l'on a en fait c'est une loi diluée qui prévoit surtout des droits procéduraux et beaucoup moins de droits formels. En fait, dans cette charte, le droit à un environnement sain n'est même pas inscrit.

M. Lincoln: Pour aider des gens comme nous, si par exemple des organisations crédibles comme la vôtre et d'autres aussi décidaient d'évaluer la loi ontarienne et de rechercher ses points faibles et ses points forts, cela constituerait-il un bon point de départ pour essayer de savoir ce que nous devrions faire idéalement en nous appuyant sur quelque chose qui a déjà été éprouvé d'une certaine manière en disant que l'on va laisser de côté tout le verbiage et que l'on va renforcer certains articles?

M. Winfield: Le problème, c'est que la loi ontarienne est si nouvelle qu'elle n'a pas encore été mise à l'épreuve. En fait, ce qui ressemble le plus à du concret à cet égard concerne la conférence organisée sur le sujet par notre établissement il y a quelques semaines et au cours de laquelle nous avons essayé de mettre en pratique certains cas de figures. Mais pour l'instant, la charte n'est pas en vigueur, pour l'essentiel, et il n'y a pas vraiment d'expérience que l'on puisse citer.

What we can provide is some commentary and analysis of the provisions that are in the bill and some guesses as to how they're likely to play out on the basis of the various discussions we've had with people who are experts in the field. But at this stage it's largely untried, so it's very hard to say with precision what worked or what didn't work. We have to take a guess as to what will work or won't work.

Ms Ford: Just to follow up on that very point, most people are saying—and Mark has just said—that one of the most important components of the bill is the office of the environmental commissioner. They haven't picked the commissioner yet, so that's an example of the bill being a little too new to get a grip on how successful it will be.

Ms May: I was just going to say that there's a huge difference between setting out to create a bill for an environmental bill of rights and creating an auditor general or commissioner function, and I entirely agree with what Mark said. One of the strongest aspects of the bill of environmental rights for the province of Ontario is improving the likelihood that citizens will actually get access to the courts. Now, that's not been part of the package of commitments in the red book. I must say I'd set my sights low to the extent that I thought that what was committed to in the red book is such a big improvement over where we are, so let's get all those components passed and created.

Had there been a commitment to an environmental bill of rights in the existing government commitments I'd be overjoyed and we'd want to talk about how you create an environmental bill of rights. Should this committee want to recommend to government that it didn't go far enough in the red book and we need an environmental bill of rights we'll support you entirely.

I'd hate to have the NGO community come before you and tell you not to give them enough money, not to give them enough people, and not to go for a really revolutionary package. We will have completely reversed roles at that point.

Definitely look at the role of the commissioner within the Ontario bill. But I think the whole package is unfortunately beyond us at the moment.

The Chairman: That was a very important clarification.

Mr. Taylor: I believe Mr. Lincoln's points about policies are ones we should take very seriously and think about a lot. But the issue of environmental assessment was raised here, and indeed even one of the Sierra Club's proposals was that of including the environmental auditor within the Environmental Assessment Act. But just on a point of clarification, isn't the environmental assessment process—the new act or new legislation—something that's fairly specific and necessary outside what it is we're doing now? Are we not talking about mutually exclusive practices?

[Translation]

Nous pouvons fournir quelques observations et quelques études des dispositions qui figurent dans la charte ainsi que certaines hypothèses sur la façon dont les choses vont se passer, compte tenu des nombreuses discussions que nous avons eues avec des personnes qui sont des experts en la matière. Mais pour l'instant, les choses n'ont pas été vérifiées et il est donc très difficile de dire avec précision ce qui fonctionnera et ce qui ne fonctionnera pas. Nous pouvons essayer de deviner ce qui fonctionnera ou ne fonctionnera pas.

Mme Ford: Pour revenir là-dessus, la plupart des gens disent—et Mark vient de le redire—que l'un des éléments les plus importants de la charte concerne le bureau du commissaire à l'environnement. On n'a pas encore choisi de commissaire, c'est donc un bon exemple qui montre bien que la charte est trop nouvelle pour que l'on puisse voir si elle donne de bons résultats.

Mme May: J'allais simplement dire qu'il y a une énorme différence entre le fait de mettre au point une loi qui constituera une charte de l'environnement et celui de créer un poste de vérificateur général ou de commissaire et je suis tout à fait d'accord avec ce que Mark a dit. L'un des aspect les plus importants de la charte des droits en matière d'environnement pour la province de l'Ontario est qu'elle facilitera l'accès des citoyens aux tribunaux. Cela faisait partie des engagements pris dans le Livre rouge. Je dois dire que je préfère ne pas viser trop haut car j'estime que ce à quoi on s'est engagé dans le Livre rouge constitue une telle amélioration par rapport à la situation actuelle que l'on doit essayer d'adopter tous ces éléments et de prendre les mesures correspondantes.

S'il y avait eu un engagement de la part du gouvernement actuel envers une charte des droits en matière d'environnement, j'en aurais été très heureuse et l'on pourrait alors se demander comment mettre au point une telle charte. Si le Comité veut faire savoir au gouvernement qu'il n'est pas allé assez loin dans le Livre rouge et que nous avons besoin d'une charte, nous serons tout à fait prêts à l'appuyer.

Je ne voudrais pas que les ONG comparaissent devant pour vous dire de ne pas leur donner assez d'argent, de ne pas leur donner assez de personnel et de ne pas prévoir un ensemble de mesures vraiment révolutionnaires. Les rôles seront alors complètement inversés.

Il faut vraiment étudier le rôle du commissaire tel qu'il est prévu dans la charte ontarienne. Mais je crains que l'ensemble des mesures soient malheureusement hors de notre portée pour l'instant.

Le président: Voilà une précision très importante.

M. Taylor: Je crois que les déclarations de M. Lincoln concernant les politiques doivent être prises très sérieusement et faire l'objet d'une réflexion approfondie. Mais la question de l'évaluation environnementale a été soulevée ici et l'une des propositions du Sierra Club consistait effectivement à inclure le vérificateur de l'environnement dans la loi de l'évaluation environnementale. Mais j'aimerais qu'on me précise une chose. Le procédé d'évaluation environnementale—la nouvelle loi ou la nouvelle législation—n'est-elle pas quelque chose de très particulier et de tout à fait nécessaire indépendamment de ce que nous faisons maintenant? Ne parlons-nous pas de procédés mutuellement exclusifs?

Ms May: Well, I wouldn't say so. In the original work that was done back in 1987, when we started talking about legislating été fait en 1987 lorsque l'on a commencé à parler de légiférer environmental assessment in Canada, the idea was floated by a sur l'évaluation environnementale au Canada, plusieurs groupes number of environmental groups and even gained some currency within the Federal Environment Assessment Review Office of putting a New Zealand-like model for a parliamentary commissioner within the body of that legislation. So they're not mutually exclusive. They are different. In looking at where we would best have a parliamentary commissioner, I came down on the side of having the role be in stand-alone legislation. But that's not to say that you couldn't do something, especially because you have an act that we know is going to have some amendments very soon after proclamation.

That's an option, but the role should be designated not as a parliamentary commissioner for environmental assessment but as a parliamentary commissioner for sustainability, with a much broader mandate than just the monitoring of the progress under FEARO.

The Chairman: Well, the time has come to conclude. We learned a lot this morning and therefore we want to thank you, Ms Ford, Mr. Winfield, and Ms May. It was an excellent session.

To the members of the committee, very briefly, there are two notices. One there have been changes in rooms and therefore please note that at 3:30 p.m. we meet in Room 362, in that infernally lost hole in the ground called Room 362, East Block. Because of the vote at 5:45, we'll have one hour with each commissioner this afternoon, back to back. It's hoped that we can start punctually at 3:30 p.m. with one commissioner. I believe it is après-midi, l'un après l'autre. Nous espérons pouvoir commencer the language commissioner. Then at 4:30 p.m. it will be the human rights commissioner.

Mr. Lincoln: Do we come back at 7 p.m.?

The Chairman: Because of the vote, we're saying 7:15 instead of 7 p.m. That will permit everyone to have something to eat. At 7:15 we'll meet in Room 308, West Block.

Secondly, the researchers-more precisely, Ms Douglas here—have prepared a paper called Options Framework, in French Choix d'options. Would you please have a look at it. It is to facilitate our work. In the next five days, before or after the exercises, you may want to read it, reflect on it and somehow allow your thoughts to evolve from those options. In essence, it is a summary, a distillation of what we have heard so far, under the heading Options.

We are coming close to the crunch. The thought process now has to be injected with lucidity and accelerated. The whole purpose of this is to provide some bridges to the next phase next week. We will, however, still have some witnesses today, tomorrow and Thursday. The witness process isn't finished. But to the best of the knowledge of our researchers, this is where we ce que nos attachés de recherche peuvent conclure jusqu'ici, ce are at in terms of options. As I said, it is intended to facilitate document comprend les options qui s'offrent à nous. Comme je the work. For those who are not here in this room, the clerk l'ai déjà dit, il devrait vous faciliter la tâche. Pour ceux qui ne

[Traduction]

Mme May: Je ne crois pas. Au cours du travail initial qui a d'écologistes ont lancé l'idée, et elle a même été bien accueillie par le Bureau fédéral d'examen des environnementales, de mettre au point un modèle semblable à celui de la Nouvelle-Zélande, en prévoyant dans cette loi une fonction de commissaire parlementaire. Ce ne sont donc pas deux choses qui s'exclusent. Elles sont différentes. Lorsque j'ai essayé de voir quelle serait la meilleure solution pour un commissaire parlementaire, j'ai opté pour une loi indépendante couvrant cette fonction. Mais cela ne veut pas dire que vous ne pourriez pas faire quelque chose, surtout que nous savons qu'une loi est amendée peu après sa promulgation.

C'est une possibilité, mais le rôle ne devrait pas être celui de commissaire parlementaire à l'évaluation environnementale mais de commissaire parlementaire au développement durable, ce qui représente un mandat beaucoup plus large que la simple vérification des progrès réalisés dans le cadre du BFEEE.

Le président: Il est maintenant temps de conclure. Nous avons beaucoup appris ce matin et nous tenons à remercier Mme Ford, M. Winfield et Mme May. Ce fut une réunion très informative.

Il y a deux choses que j'aimerais dire brièvement aux membres du Comité. Tout d'abord il y a eu des changements de salle. Je vous prie donc de noter qu'à 15h30 nous nous réunissons à la salle 362, dans ce trou perdu qu'on appelle la salle 362, à l'édifice de l'Est. À cause du vote qui doit avoir lieu à 17h45, nous aurons une heure avec chaque commissaire cet ponctuellement à 15h30 avec l'un des commissaires. Je crois que ce sera le commissaire aux langues officielles. Puis à 16h30, ce sera le tour du commissaires aux droits de la personne.

• 1030

M. Lincoln: Revenons-nous à 19 heures?

Le président: En raison du vote, nous dirons plutôt 19h15 au lieu de 19 heures. Cela permettra à tout le monde de manger quelque chose. À 19h15, nous nous retrouverons à la salle 308, édifice de

Deuxièmement, les attachés de recherche-plus précisément Mme Douglas ici présente—ont préparé un document intitulé Choix d'options, Options Framework en anglais. Je vous demanderais d'en prendre connaissance pour faciliter notre travail au cours des cinq prochaines journées, avant ou après nos réunions, vous voudrez peut-être le lire, y réfléchir et permettre à vos idées de se faire jour à partir de ces options. En gros, il s'agit d'un résumé, d'un raccourci de ce qui a été dit jusqu'ici sous la rubrique Options.

Nous sommes près du but. Il nous faut maintenant faire preuve de lucidité et accélérer la manoeuvre. Tout cela a pour objet de tisser des liens avec la prochaine étape, la semaine prochaine. Mais nous allons recevoir des témoins, demain et jeudi. L'audition des témoins n'est pas terminée. Mais d'après

will make sure Mr. Gilmour, Mr. Abbott, Mr. Valeri and Mr. Finlay receive their copies.

So have a look at the paper. Let it ferment in your mind.

M. Sauvageau: Monsieur le président, si je comprends bien, cette semaine, nous allons encore entendre des témoins et, à partir de la semaine prochaine, nous allons commencer la rédaction du rapport? Sinon, à quel moment allons-nous commencer le rapport?

Le président: On pourrait avoir une petite discussion à ce sujet ce soir, après avoir entendu les représentants du ministère.

M. Sauvageau: Vous nous accordez à peu près combien de temps pour le rapport? Deux semaines, un mois?

Mrs. Kraft Sloan: I was just going to ask what we're doing next week.

The Chairman: We will discuss it tonight. We can start the writing effort. We may have a couple of witnesses who have been recommended either by the department or by a witness.

I would like to seek your advice. Needless to say, this afternoon's and tonight's meetings are also very important.

Merci. À la prochaine.

[Translation]

sont pas dans cette salle, le greffier fera en sorte que MM. Gilmour, Abbott, Valeri et Finlay en reçoivent un exemplaire.

Jetez donc un coup d'oeil sur ce document. Laissez-le mûrir dans votre esprit.

Mr. Sauvageau: Mr. Chairman, if I understood you correctly, this week we are going to hear more witnesses, and starting next week, we will begin writing the report? If not, when are we going to start the report?

The Chairman: We could have a small discussion tonight on that, once we've heard the representatives from the department.

Mr. Sauvageau: How much time do you give us for the report? Two weeks, a month?

Mme Kraft Sloan: J'allais simplement demander ce que nous faisons la semaine prochaine.

Le président: Nous allons en parler ce soir. Nous pouvons commencer la rédaction. Nous allons peut-être devoir accueillir quelques témoins supplémentaires recommandés par le ministère ou par un témoin.

J'aimerais avoir votre avis là-dessus. Il va sans dire que les réunions de cet après-midi et de ce soir sont également très importantes.

Thank you. See you.



MAIL >POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des post

Postage paid Lettermail Port payé
Poste-lettre

K1A 0S9 Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré—Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From Sierra Club of Canada:
Elizabeth May, National representative.
From the Canadian Institute for Environmental Law & Policy:
Mark Winfield, Director of Research;
Glenna Ford, Researcher.

TÉMOINS

Du Club Sierra du Canada:

Elizabeth May, représentante nationale.

De l'Institut canadien du droit et de la politique de l'environnement:

Mark Winfield, directeur de la recherche; Glenna Ford, recherchiste.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9 Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9





HOUSE OF COMMONS

Issue No. 23

Tuesday, April 19, 1994

Chairperson: Charles Caccia

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 23

Le mardi 19 avril 1994

Président: Charles Caccia

Committee on

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l'

Environment and Sustainable **Development**

Environnement et du développement durable

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), Reference for an Conformément à l'article 108(2) du Règlement, référence **Environmental Auditor General**

CONCERNANT:

pour un vérificateur général de l'environnement

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Chairperson: Charles Caccia

Vice-Chairpersons: Jean-Guy Chrétien Karen Kraft Sloan

Members

Jim Abbott
Paul DeVillers
Stan Dromisky
John Finlay
Bill Gilmour
Clifford Lincoln
Benoît Sauvageau
Tony Valeri—(11)

Associate Members

Peters Adams Bob Mills Len Taylor Andrew Telegdi

(Quorum 6)

Normand Radford

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Président: Charles Caccia

Vice-présidents: Jean-Guy Chrétien Karen Kraft Sloan

Membres

Jim Abbott Paul DeVillers Stan Dromisky John Finlay Bill Gilmour Clifford Lincoln Benoît Sauvageau Tony Valeri—(11)

Membres associés

Peters Adams Bob Mills Len Taylor Andrew Telegdi

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Normand Radford

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 19, 1994 (26)

[Text]

The Standing Committee on Environment and Sustainable Development met at 3:33 o'clock p.m. this day, in Room 362, E.B., the Chair, Charles Caccia, presiding.

Members of the Committee present: Jim Abbott, Charles Caccia, Jean-Guy Chrétien, Paul DeVillers, Stan Dromisky, John Jean-Guy Chrétien, Paul DeVillers, Stan Dromisky, John Finlay, Finlay, Bill Gilmour, Karen Kraft Sloan, Clifford Lincoln, Benoît Sauvageau, Tony Valeri.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Kristen Douglas and William Murray, Research Parlement: Kristen Douglas et William Murray, attachés de Officers.

Witnesses: From the Office of the Commissioner of Official Languages: Victor C. Goldbloom, Commissioner. From the Canadian Human Rights Commission: Maxwell Yalden, Chief Commissioner.

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of an Environmental Auditor General.

Victor Goldbloom made an opening statement and answered questions.

Maxwell Yalden made an opening statement and answered questions.

At 5:29 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Normand Radford

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 19 AVRIL 1994 (26)

[Traduction]

Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable se réunit à 15 h 33, dans la salle 362 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de Charles Caccia (président).

Membres du Comité présents: Jim Abbott, Charles Caccia, Bill Gilmour, Karen Kraft Sloan, Clifford Lincoln, Benoît Sauvageau, Tony Valeri.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du recherche.

Témoins: Du Commissariat aux langues officielles: Victor C. Goldbloom, commissaire. De la Commission canadienne des droits de la personne: Maxwell Yalden, président.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité examine le mandat d'un futur vérificateur général de l'environnement.

Victor Goldbloom fait un exposé et répond aux questions.

Maxwell Yalden fait un exposé et répond aux questions.

À 17 h 29, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Normand Radford

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, April 19, 1994

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mardi 19 avril 1994

• 1534

Le président: Bienvenue au Comité permanent de l'environnement et du développement durable. Nous sommes réunis pour discuter de la proposition sur un vérificateur général de l'environne-

Nous recevons aujourd'hui le commissaire aux langues officielles, M. Goldbloom. Bienvenue. Nous sommes très heureux que vous soyez parmi nous aujourd'hui. Vous connaissez déjà le sujet de notre travail. Comme d'habitude, nous donnons au témoin 10 minutes pour faire sa présentation et il y aura ensuite des questions pendant une heure.

Monsieur Goldbloom, à vous la parole.

The Chairman: Welcome to the Standing Committee on the Environment and Sustainable Development. We are here to talk about the idea of having an auditor general of the environment.

Our witness today is the commissioner of official languages, Mr. Goldbloom. Welcome, sir. We are very pleased to have you with us. You are already familiar with the subject we are studying. Our practice is to give witnesses ten minutes for their presentations and then have a one-hour question and answer period.

You have the floor, Mr. Goldbloom.

• 1535

M. Victor C. Goldbloom (commissaire aux langues officielles): Merci, monsieur le président.

I have a sense of the broad outlines of the objective of the committee at it's meeting today, but perhaps not the detail. That will certainly emerge at your pleasure according to the questions you may wish to ask.

The position has existed since 1970 and is primarily that of an ombudsman. In terms of numbers of activities, the treatment of complaints from the public, from members of the federal public service, is the largest part of what the commissioner does.

In order to ensure the objectivity and independence of the commissioner with regard to the evaluation of complaints against federal institutions, the commissioner is not a government Order in Council appointee. He is appointed through a process that involves the presentation of a motion to the House of Commons. There's debate upon that motion and a vote. If the motion is adopted by the House of Commons, the motion is forwarded to the Senate for the same procedure of debate and vote.

This is perceived by me, my predecessors, and those who have studied the function of the Commissioner of Official Languages, as an important element of the way in which the commissioner carries out his or her functions vis-à-vis the federal apparatus.

Le commissaire a en outre la possibilité, non pas de son propre chef mais à l'initiative d'un plaignant qui, pour une raison ou une autre, n'est pas complètement satisfait des résultats de l'enquête poursuivie par le commissaire, d'intenter majeurs, de demander au tribunal de l'autoriser à intervenir à to intervene as an amicus curiae, as a sort of expert witness.

Mr. Victor C. Goldbloom (Commissioner of Official Languages): Thank you, Mister Chairman.

J'ai une idée des grandes lignes du sujet à l'étude par le comité aujourd'hui, mais je connais peut-être moins bien les détails. Nous aurons peut-être l'occasion de parler des détails lors des questions que vous voudrez bien me poser.

Le poste que j'occupe existe depuis 1970 et est surtout celui d'un protecteur du citoyen. Le plus gros du travail du commissaire consiste dans le traitement des plaintes faites par la population et par des fonctionnaires fédéraux.

Afin de garantir l'objectivité et l'indépendance du commissaire dans son évaluation des plaintes portées contre des institutions fédérales, le commissaire n'est pas nommé par décret en conseil. Il est nommé par voie d'un processus qui prévoit le dépôt d'une motion à la Chambre des communes, motion qui fait l'objet d'un débat et d'un vote. Si la motion est adoptée par la Chambre des communes, elle est transmise au Sénat où il y a également un débat et un vote.

Moi-même, mes prédécesseurs et ceux qui ont étudié le rôle du commissaire aux langues officielles considèrent que ce processus constitue un élément important de l'exécution des fonctions du commissaire par rapport à l'appareil fédéral.

The Commissioner may also, not on his or her own initiative but on that of a complainant, lauch a court remedy, if he or she is not completely satisfied, for whatever reason, with the results of the investigation carried out by the Commissioner. un recours judiciaire. Ce droit a été ajouté à la loi dans sa This right was added to the revised version of the Act passed by deuxième version adoptée par le Parlement en 1988. La Parliament in 1988. There was no such provision in the first premième loi, en 1969, n'avait pas prévu ce processus. Le version of the Act passed in 1969. The Commissioner uses this commissaire s'en sert lorsqu'il juge que c'est nécessaire comme remedy when he feels it is absolutely necessary as a final ultime recours. Je répète qu'il faut que l'initiative soit prise par recourse. As I said, the initiative must be taken by the le plaignant ou la plaignante. Le commissaire a le loisir complainant. The Commissioner can intervene and support the d'intervenir et d'appuyer le plaignant ou, dans certains cas complainant or, in some major cases, ask the court to allow him

titre d'amicus curiae, comme une espèce de témoin expert. Cela a été This has been done in a number of major cases concerning issues such fait dans des causes majeures concernant notamment l'éducation, les droits des communautés de langue officielle en situation minoritaire and the management of their schools. et la gestion de leurs écoles.

The commissioner makes a report annually to Parliament. He is one of, I believe, nine persons who are identified under the heading Je crois que c'est une des neuf personnes qui sont identifiées comme of officer of Parliament. As such, there is no minister between the commissioner and Parliament. The commissioner reports directly.

That report was tabled, as you know, last week and will be the object of consideration by the Standing Joint Committee on Official Languages in a few days.

• 1540

If I may, Mr. Chairman, I shall stop there and invite such questions as the members would wish to ask. With your permission, I would, as needed, ask one of my senior colleagues to assist me in providing detailed responses to the requests for information. I thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. Goldbloom, We welcome your statement and the information that you have already condensed in such a short time. We will start with three questioners for a duration of roughly 10 minutes each. Then we will proceed from there. As is customary, we will start with Mr. Chrétien from the Bloc party.

M. Chrétien (Frontenac): Bonjour, monsieur Goldbloom. Il me fait plaisir de vous rencontrer aujourd'hui sur la Colline du Parlement. La dernière rencontre que j'avais eu le plaisir d'avoir avec vous avait eu lieu dans un hôtel-môtel de Thetford et concernait la dépollution. C'était vers 1974, je crois. Vous étiez alors ministre de l'Environnement au Québec.

Monsieur le commissaire, combien de personnes avez-vous à votre service et quel est le budget annuel de votre organisme?

- M. Goldbloom: Nous avons, en chiffres ronds, 150 employés et un budget annuel légèrement inférieur à 13 millions de dollars. Je me permets d'ajouter que sur ces quelque 150 personnes, une trentaine sont réparties dans cinq bureaux régionaux, à Moncton, Montréal, Toronto, Winnipeg et Edmonton.
- M. Chrétien: Monsieur le commissaire, vous devez remettre un rapport annuellement. Si le coeur vous en disait, ou si une situation vraiment dramatique vous le commandait, auriez-vous le loisir de présenter plus d'un rapport par année?
- M. Goldbloom: Oui, certainement, Évidemment, il y aurait un seul rapport annuel portant ce titre, mais le commissaire a le droit de déposer, soit devant le gouverneur en conseil, soit devant le Parlement tout entier, un rapport spécial sur une situation qui lui paraît grave et suffisamment urgente pour qu'il n'attende pas le dépôt du rapport annuel pour en rendre compte.
- M. Chrétien: Le poste existe depuis 1970. À votre souvenance, monsieur Goldbloom, a-t-on présenté de tels rapports spéciaux depuis ce temps?
- M. Goldbloom: Oui. Je n'ai pas toutes les statistiques et je demanderais à mes collègues de bien vouloir me les donner s'ils les possèdent. J'ai moi-même pris deux fois cette initiative. Vous comprendrez que, dans certains cas, le commissaire indiquant

[Traduction]

as education, the rights of official language minority communities

Le commissaire présente un rapport chaque année au Parlement. étant agents du Parlement. À ce titre, il n'y a pas de ministre comme intermédiaire entre le commissaire et le Parlement. Le commissaire fait rapport directement au Parlement.

Comme vous le savez, le rapport a été déposé au Parlement la semaine passée et fera l'objet d'une étude par le comité permanent mixte sur les langues officielles dans quelques jours.

Avec votre permission, monsieur le président, je vais m'arrêter là et inviter les membres du comité à me poser des questions. Le cas échéant, et si vous me le permettez, je vais demander à l'un ou l'autre de mes collègues de m'aider à donner des réponses détaillées à vos questions. Je vous remercie.

Le président: Merci, monsieur Goldbloom. Nous vous remercions de votre déclaration et de tous les renseignements que vous nous avez donnés en si peu de temps. Les trois premiers intervenants auront chacun environ 10 minutes. Ensuite, nous verrons. Comme d'habitude, nous allons donner la parole en premier à M. Chrétien, du Bloc québécois.

Mr. Chrétien (Frontenac): Good afternoon, Mr. Goldbloom. I am very pleased to meet with you today on Parliament Hill. The last time we met was at a hotel-motel in Thetford. The subject then was pollution control. I think that was around 1974. You were the Ouebec Minister of the Environment at the time.

How many people work in your office and what is its annual budget, Mr. Goldbloom?

Mr. Goldbloom: In round figures, we have 150 employees and an annual budget of just less than \$13 million. I would add that of these 150 employees, some 30 are located in our five regional offices in Moncton, Montreal, Toronto, Winnipeg and Edmonton.

Mr. Chrétien: You are required to submit an annual report, sir. If you felt like it, or if there were a really dramatic situation that warranted it, could you submit more than one report a year?

Mr. Goldbloom: Yes, definitely. Of course, only one of the reports would be an annual report, but the commissioner is allowed to table, either with the governor in council, or in Parliament as a whole, special reports on situations he considers serious and sufficiently urgent that they cannot wait for the next annual report.

Mr. Chrétien: Your position has existed since 1970. Do you recall any such special reports being presented since then, Mr. Goldbloom?

Mr. Goldbloom: Yes. I don't have all the statistics, and I would ask my colleagues to kindly supply them if they have them. I have presented special reports twice myself. You will appreciate that in some cases the mere fact that the

conseil, les intéressés se ravisent et corrigent la situation visée par le rapport en question. Il arrive donc que le rapport finit par ne pas être déposé parce que les résultats visés ont été obtenus.

M. Chrétien: La grande majorité de vos activités originent de plaignants. Est-ce bien cela que vous avez dit tout à l'heure, monsieur Goldbloom?

Dans le milieu policier, on dit souvent, par exemple, que les saisies de cocaïne ne représentent que 1 ou 2 p. 100 de la cocaïne qui circule librement. Savez-vous quel pourcentage représentent les plaintes que vous recevez par rapport à la totalité des plaintes qui pourraient vous être acheminées?

• 1545

M. Goldbloom: Il est évidemment difficile de faire un calcul précis, mais nous avons l'impression générale que, pour chaque plainte que nous recevons, il y a au moins une dizaine de personnes qui ont vécu la même expérience désagréable et qui n'ont pas pris l'initiative de déposer formellement une plainte.

Aussi, l'écart entre les expériences négatives et les plaintes formelles déposées peut varier d'un moment à l'autre et d'un endroit à l'autre. C'est-à-dire que, devant une situation qui ne semble pas se corriger, il y a une possibilité de découragement chez les éventuels plaignants. Donc, il y a moins de plaintes même si la situation laisse toujours à désirer.

- M. Chrétien: N'est-il pas frustrant pour un commissaire aux langues officielles de déposer son rapport année après année et de ne constater, à toutes fins utiles, aucune amélioration, voire même de constater une détérioration?
- M. Goldbloom: Le fait est que, lorsque nous examinons les résultats des recommandations formulées par le commissaire chaque année, nous constatons que dans plus de 80 p. 100 des cas, les personnes et les institutions visées obtempèrent assez rapidement à la recommandation du commissaire. Donc, il faut tenir compte du fait que le rôle et la fonction du commissaire sont de mettre en lumière les choses qui ne vont pas, et que le commissaire ne fait vraiment pas rapport sur les contacts entre fonctionnaires et membres du public qui vont bien. C'est donc un portrait nécessairement incomplet.

Je suis d'accord que, dans certains cas, il y a un degré de frustration parce que les choses ne s'améliorent pas, mais il y a aussi une mesure importante de satisfaction lorsqu'il y a amélioration, lorsqu'il y a respect des recommandations du commissaire. Je dois me dire que, si le commissaire n'était pas là et ne formulait pas ses recommandations, la situation serait nettement pire.

- M. Chrétien: Cela m'amène à parler de l'imputabilité ou encore des responsabilités. Si on devait changer la Loi sur les langues officielles, seriez-vous d'accord pour qu'on rende les ministères ou les institutions responsables de leurs gestes?
- M. Goldbloom: Je ne suis pas certain de saisir parfaitement toute la portée de la question. Il me semble qu'il y a une imputabilité, à tout le moins devant l'opinion publique. Chaque ministère doit répondre de ses décisions et de ses manquements, et des lacunes dans son fonctionnement.

[Translation]

son intention de déposer un rapport spécial devant le gouverneur en commissioner says he intends to table a special report with the governor in council is enough to get the interested parties to take the corrective action would be suggested in the report. So sometimes the report is not tabled, because the results are obtained without having to do so.

> Mr. Chrétien: The vast majority of your activities originate in complaints. Is that what you said a little earlier, Mr. Goldbloom?

The police will often say that cocaine seizures account for only 1% or 2% of the cocaine that is in circulation. Do you know what percentage of complaints you actually receive as compared to the total number of complaints that could be made to your office?

Mr. Goldbloom: While it is obviously difficult to make an exact calculation, our general impression is that for each complaint we get, there are at least ten individuals who experience the same unpleasant situation and did not take the trouble to file an official complaint.

In addition, this discrepancy between the number of negative experiences and the number of official complaints can vary from time to time and place to place. That is, if people encounter a situation that does not seem to be improving, they may become discouraged about filing complaints. In such cases, there are fewer complaints, even though the situation still leaves something to be desired.

- Mr. Chrétien: Isn't it frustrating for a Commissioner of Official Languages to file a report year after year and to find, to all intents and purposes, that there is really no improvement in the situation, and that sometimes it has actually gotten worse?
- Mr. Goldbloom: When we examine the results of the recommendations made by the Commissioner each year, we find that in more than 80% of the cases, the individuals and institutions concerned comply with the Commissioner's recommendations quite quickly. Thus, we must bear in mind that the Commissioner's role and mandate are to highlight problem areas. The Commissioner does not really report on situations where there is no problem in the dealings between public servants and the general public. So, of necessity, we have an incomplete picture.

I do agree that in some cases there may be some frustration, because things are not improving, but there is also a considerable degree of satisfaction when things do improve, when the Commissioner's recommendations are followed. So I have to conclude that if the Commissioner were not there and were not making recommendations, the situation would be much worse.

- Mr. Chrétien: This leads me to talk about accountability. If we were to amend the Official Languages Act, would you agree that departments or institutions should be made accountable for their
- Mr. Goldbloom: I'm not sure I understand the full scope of your question. I think there is some accountability, at least with respect to public opinion. All departments must answer for their decisions, their shortcomings and deficiencies.

Si vous me demandez si le commissaire devrait avoir un pouvoir exécutoire qu'il n'a pas en ce moment, je dirai qu'il me semble qu'il est très difficile d'accorder à un non-élu un pouvoir sur des élus qui, en vertu de leurs fonctions comme députés, ont le droit de légiférer et la responsabilité de leurs actes.

The Chairman: Mr. Gilmour, please proceed.

Mr. Gilmour (Comox-Alberni): Thank you, Mr. Chairman.

In the exploration of the environmental auditor general we're looking at that person looking into policy to a fair degree. You said basically yours is primarily ombudsman. How much do you comment on the policies?

Mr. Goldbloom: The commissioner comments on policy in regard to the effects of that policy. The commissioner is not a policy maker and therefore tries to avoid entering into the discussions as to whether a given policy should or should not be adopted, is or is not the best choice.

• 1550

In terms of how the implementation of the policy impacts upon citizens, the commissioner does not hesitate to express himself in that regard and to suggest that there might appropriately be some change in the way things are done. The commissioner, as I indicated in my opening remarks, has a very considerable degree of autonomy in that regard, and perhaps sometimes the commissioner takes an initiative that is a bit audacious, but he does so conscientiously with the public interest in mind, because the principal objectives are fairness and appropriate service to the public.

Mr. Gilmour: Do you experience a fair bit of resistance when you're basically going uphill? Some of your comments may not be favourably considered. How do you deal with that?

Mr. Goldbloom: Not having any other power than to recommend, the commissioner has to respect the right of those who legislate and those who govern to make their decisions and to take account, or not to take account, of such recommendations as the commissioner may make. As I said in my response to Mr. Chrétien a few moments ago, we get over 80% compliance with the recommendations we make, so we feel that we are accomplishing something useful on behalf of the public interest.

Sometimes what the commissioner recommends may be perceived as difficult to implement. For example, if the commissioner is of the opinion that working conditions for federal employees with regard to their ability to use their language among the two official languages leaves something to be desired, the department or a crown corporation may say it would be very difficult for it to do better. The principle remains that fairness requires that the commissioner make that recommendation, and come back with the same recommendation if the situation remains what it has been.

Mr. Lincoln (Lachine—Lac-Saint-Louis): Mr. Goldbloom, you mentioned that in the 1988 amendment the act gave judicial recourse provisions to Canadians. Do you find this is an improvement to the act? Do you welcome this change?

[Traduction]

If you're asking me whether the Commissioner should have a binding authority that he does not have at the moment, I would say that it is very difficult to give a non-elected official such authority over elected people who, because they are members of Parliament, have the right to pass laws and are responsable for their actions.

Le président: Monsieur Gilmour, s'il vous plaît.

M. Gilmour (Comox - Alberni): Merci, monsieur le président.

Le rôle d'un vérificateur général à l'environnement tel que nous l'envisageons impliquerait pas mal d'examens des politiques. Vous avez dit que votre rôle est surtout celui d'un protecteur du citoyen. Dans quelle mesure faites—vous des commentaires au sujet des politiques du gouvernement?

M. Goldbloom: Le commissaire fait de commentaires au sujet des politiques en ce qui concerne les effets de ces politiques. Le commissaire lui-même ne fait pas de politique et s'efforce donc d'éviter de s'immiscer dans la discussions qui consistent à savoir si telle ou telle politique doit ou ne doit pas être adoptée, ou est ou n'est pas la meilleure solution.

En ce qui concerne l'incidence de la mise en oeuvre de la politique pour les citoyens, le commissaire n'hésite pas à s'exprimer à cet égard et à laisser entendre qu'il y aurait peut-être lieu de changer la façon dont les choses se font. Comme je l'ai dit dans mes observations liminaires, le commissaire a une assez grande autonomie à cet égard, et il peut parfois prendre une initiative quelque peu audacieuse, mais il le fait toujours consciencieusement en tenant compte de l'intérêt public, car les principaux objectifs sont l'équité et un service convenable au public.

M. Gilmour: Est-ce que vous rencontrez beaucoup de résistance lorsque vous faites des recommandations? Certaines de vos observations ne sont peut-être pas vues d'un bon oeil. Que faites-vous en pareil cas?

M. Goldbloom: Le seul pouvoir du commissaire étant celui de faire des recommandations, il doit respecter le droit de ceux qui légifèrent et qui gouvernent de prendre des décisions et de tenir compte ou non de ces recommandations. Comme je l'ai dit en réponse à M. Chrétien il y a quelques instants, dans plus de 80 p. 100 des cas, les particuliers et les institutions visées obtempèrent à nos recommandations, de sorte que nous avons l'impression d'accomplir quelque chose d'utile au nom de l'intérêt public.

Il arrive parfois que la recommandation du commissaire soit perçue comme étant difficile à mettre en oeuvre. Par exemple, si le commissaire est d'avis que les conditions de travail des employés fédéraux laissent à désirer, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas la possibilité d'utiliser leur langue maternelle qui est l'une des deux langues officielles, le ministère ou la société d'État peut répondre qu'il lui serait difficile d'améliorer la situation. Il n'en reste pas moins que le commissaire doit faire cette recommandation par souci d'équité, et qu'il doit refaire la même recommandation si la situation n'a pas changé.

M. Lincoln (Lachine—Lac-Saint-Louis): Monsieur Goldbloom, vous avez mentionné qu'en 1988, la loi avait été modifiée pour donner aux Canadiens un droit de recours judiciaire. À votre avis, ces dispositions ont-elles amélioré la loi? Vous réjouissezvous d'une telle modification?

Mr. Goldbloom: Very much so, Mr. Chairman. It not only has been helpful in a number of cases, but the existence of that right in the hands of the commissioner is also influential in the decision—making following recommendations that the commissioner makes.

We had, for example, a case involving a federal agency, which did not see fit to accept the recommendation the commissioner made. This had to do with fairness in making the public aware, through advertising in both languages in a given area, of the services this agency provides. We did not obtain a cooperative response. We took judicial recourse on behalf of a complainant, and we were then able to settle out of court without having to go through the entire court procedure.

• 1555

Mr. Lincoln: I would imagine this would be an exceptional measure you would use, that before reaching this point there would be a follow-up with the particular agency or ministry to try to see if the matter could be resolved on a friendly basis first.

Mr. Goldbloom: Certainly. We do try to work things out, and in a number of instances—not an enormous number, but in three or four instances—what we have done is propose to the department or agency that we create a joint task force and sit down and work through the problem to see if we can come to a practical solution that respects the commissioner's view of what is right and is a functional way for the department or agency to resolve the problem.

Mr. Lincoln: How many times in your mandate have you had to use the judicial recourse provision?

Mr. Goldbloom: If you will allow me, Mr. Chairman, I will ask-

Mr. Lincoln: No, just approximately. Is it a lot of times or just a very few times?

Mr. Goldbloom: It's approximately five times.

Mr. Lincoln: All right.

There have been suggestions made to us by other witnesses that if we set up an office of the commissioner of the environment or some form of environmental auditor general, it should be a very small hands—down office. People have said maybe 10 or 15 people. It should resort to using contractual people, expert contractual people, or again using the resources of various NGOs.

Do you resort a lot to contractual people, experts or NGOs that might be interested in backing up your services?

Mr. Goldbloom: The essential answer is no, Mr. Chairman. We do sometimes find it necessary to retain outside legal counsel for court cases, and of course we do seek advice where we may need it. But in general we are essentially self-sufficient in that regard.

[Translation]

M. Goldbloom: Certainement, monsieur le président. Non seulement cette modification nous a-t-elle aidés dans un certain nombre de cas, mais le fait que le commissaire ait un droit de recours judiciaire influence en outre le processus décisionnel suivant les recommandations du commissaire.

Par exemple, il y a eu un cas où un organisme fédéral n'avait pas jugé bon d'accepter la recommandation du commissaire. Cette recommandation voulait que pour des raisons d'équité, l'organisme fédéral fasse connaître à la population les services qu'il offrait, en faisant de la publicité dans les deux langues dans une région donnée. Nous n'avons pas réussi à obtenir la collaboration de cet organisme. Nous avons donc exercé le droit de recours judiciaire au nom d'un plaignant, et nous avons réussi à régler l'affaire hors cour sans avoir à suivre toute la procédure devant un tribunal.

M. Lincoln: J'imagine qu'il s'agirait-là d'une mesure exceptionnelle et qu'avant de recourir à une telle mesure vous feriez un suivi avec le ministère ou l'organisme en question pour essayer de résoudre le problème à l'amiable.

M. Goldbloom: Certainement. Nous nous efforçons de régler les choses et dans un certain nombre de cas—pas dans un nombre considérable, mais dans trois ou quatre cas—nous avons proposé au ministère ou à l'organisme de créer un groupe de travail conjoint pour examiner la situation et voir s'il serait possible de trouver une solution pratique qui respecterait le point de vue du commissaire, ce qui serait une façon fonctionnelle pour le ministère ou l'organisme de résoudre le problème.

M. Lincoln: Combien de fois au cours de votre mandat avez-vous été obligé d'utiliser cette disposition de recours judiciaire?

M. Goldbloom: Si vous me le permettez, monsieur le président, je vais demander. . .

M. Lincoln: Non, seulement un chiffre approximatif. Avez-vous eu recours à une telle mesure fréquemment, ou seulement quelques fois?

M. Goldbloom: Cinq fois, je crois.

M. Lincoln: Très bien.

D'autres témoins nous ont suggéré que si nous mettions sur pied un bureau du commissaire de l'environnement ou une sorte de bureau de vérificateur général de l'environnement, ce devrait être un tout petit bureau de 10 ou 15 personnes qui s'occuperaient concrètement des dossiers, que ce bureau ferait appel à des employés contractuels, à des experts ou qu'il pourrait utiliser les ressources de diverses ONG.

Faites-vous appel à de nombreux contractuels, à des experts ou des ONG qui pourraient être intéressés à vous appuyer?

M. Goldbloom: La réponse est essentiellement non, monsieur le président. Nous constatons parfois qu'il est nécessaire de retenir les services d'avocats pour certaines causes qui sont portées devant les tribunaux, et naturellement nous leur demandons conseil au besoin. Mais de façon générale, nous sommes essentiellement autosuffisants à cet égard.

I would have to say with regard to the linguistic issues we deal with, it would probably be difficult to find a great deal of expertise outside of our office.

Mr. Lincoln: With regard to your annual report, there have been suggestions by witnesses as well that the auditor general of the environment should have the power to issue maybe an annual report, maybe two reports a year, in addition to specific reports when he feels they are necessary.

Do you find there is more advantage to having one annual report that is punchy and attracts attention, or if you had the option would you be using more than an annual report and many specific reports as conditions warrant?

Mr. Goldbloom: Mr. Chairman, having the freedom to do all of that, we try to judge what is the most useful and to provide reports when there are issues that seem to need attention at that particular time.

As I said earlier, they may be submitted to the Governor in Council or to the Parliament.

The annual report of the Commissioner of Official Languages has developed over these 25 years a certain tradition. It has been more than an accounting of the commissioner's activities. It ends up being a state of the country report with regard to education, with regard to the functioning of the federal institutions, with regard to the way in which the linguistic duality of the country is perceived by those who live that duality, particularly in the minority situation.

Mr. Lincoln: Thank you very much.

M. Sauvageau (Terrebonne): Bonjour, monsieur Goldbloom.

• 1600

Je voudrais d'abord avoir une précision. Pensez-vous que le rôle principal d'un vérificateur de l'environnement ou d'un commissaire à l'environnement serait de recevoir des plaintes du public? Pensez-vous que ce serait la principale fonction que l'on attribuerait à ce poste, à part celle de faire des rapports annuels? Effectivement, il ferait un rapport annuellement ou au besoin, mais pour ce qui est de recevoir des plaintes du public, serait-ce une nouveauté?

M. Goldbloom: Je vous avoue, monsieur le président, que j'éprouve une certaine difficulté à saisir l'objectif précis. De toute évidence, on pourrait envisager un rôle d'un côté comme de l'autre. On pourrait demander à une telle personne d'être protecteur du citoyen, ombudsman, et de traiter des plaintes, ou on pourrait lui confier un rôle quelque peu différent. Si on voulait charger cette personne de faire enquête sur des plaintes, il faudrait lui donner les ressources nécessaires.

Dans notre cas, la nature des plaintes est assez prévisible et couvre un éventail relativement restreint de sujets et de problèmes, et notre personnel suffit à la tâche.

Ayant une certaine expérience dans le domaine de l'environnement, j'imagine que le rôle d'un protecteur du citoyen par rapport à la protection de l'environnement pourrait être énorme. Si le citoyen voulait se plaindre d'un état de

[Traduction]

Je dois dire qu'en ce qui concerne les questions linguistiques dont nous nous occupons, il serait sans doute difficile de trouver des experts en dehors de notre bureau.

M. Lincoln: Certains témoins ont laissé entendre par ailleurs que le vérificateur général de l'environnement devrait avoir le pouvoir de publier peut-être un, peut-être deux rapports par an, ainsi que des rapports spéciaux lorsqu'il le jugerait nécessaire.

À votre avis, si vous en aviez la possibilité serait-il plus avantageux de publier un seul rapport annuel qui serait incisif et qui attirerait l'attention ou plus d'un rapport annuel et de nombreux rapports spéciaux au besoin?

M. Goldbloom: Monsieur le président, comme nous avons la possibilité de faire tout cela, nous essayons de voir ce qui est le plus utile et de produire des rapports chaque fois qu'une question mérite qu'on y porte attention à un moment particulier.

Comme je l'ai dit précédemment, ces rapports peuvent être présentés au gouverneur en conseil ou au Parlement.

Le rapport annuel du commissaire aux langues officielles a développé une certaine tradition au cours des 25 dernières années. Il ne s'agit pas uniquement d'un rapport sur les activités du commissaire. On y fait état de la situation dans tout le pays en ce qui concerne l'éducation, le fonctionnement de institutions fédérales, la façon dont la dualité linguistique du pays est perçue par ceux qui vivent cette dualité, particulièrement dans une situation minoritaire.

M. Lincoln: Merci beaucoup.

Mr. Sauvageau (Terrebone): Good afternoon, Mr. Goldbloom.

Let me first ask for a clarification. In your opinion, would the primary role of a general auditor of the environment or of an environment commissioner be to receive complaints from the public? Do you think that should be his main function in addition to that of preparing annual reports? He would indeed provide a report annually or as conditions warrant, but as far as receiving complaints for the public is concerned, would that be a new role?

Mr. Goldbloom: I must admit, Mr. Chairman, that I find it rather difficult to understand the specific objective. Obviously, either roles could be considered. You could ask that person to act as an ombudsman and deal with complaints, or he could be given a slightly different role. If you wanted him to investigate complaints, he should then be given the resources he needs to do so.

In our case, the complaints we receive are quite foreseeable and they cover a rather limited range of subjects and problems, so our staff is essentially self-sufficient.

Having some experience in the area of the environment, I imagine that the role of an ombudsman for the protection of the environment could be a significant one. If a citizen puts in a complaint about the state of a local environment and says that it

aille examiner la situation, tire des conclusions et fasse un rapport et des recommandations. C'est un rôle qui, à mon sens, est beaucoup plus vaste et beaucoup plus varié.

M. Sauvageau: C'est très bien. Je vais être plus clair dans ma deuxième question.

Le vérificateur général est venu témoigner devant nous. Si je l'ai bien compris, selon lui, si on veut que la personne en question fasse rapport et évalue l'évolution du développement durable, un poste de vérificateur adjoint en environnement dans le cadre de son mandat de vérificateur général serait suffisant.

Si vous aviez une proposition à nous faire, proposeriez-vous un protecteur du citoyen, un commissaire à l'environnement, un vérificateur général parallèle à l'autre ou un vérificateur adjoint en environnement?

Est-ce que ma deuxième question est plus claire?

M. Goldbloom: Elle est très claire. Je ne peux offrir qu'une réponse personnelle.

M. Sauvageau: C'est ce que je veux.

M. Goldbloom: J'ai l'impression qu'un vérificateur pourrait jouer un rôle utile. Il me semble qu'en termes de l'évaluation des problèmes qui se présentent un peu partout quant à la dégradation de l'environnement, il existe déjà des ressources au sein du ministère. Il y a le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales. Ces organismes existant déjà, il me semble, et c'est la suggestion que je fais très respectueusement, que l'on devrait chercher à éviter de faire double emploi avec ce qui existe déjà. C'est la raison pour laquelle j'exprime cette opinion qui, je le répète, est opinion. personnelle.

M. Sauvageau: Je vous remercie beaucoup.

Mrs. Kraft Sloan (York - Simcoe): A number of witnesses have suggested that one of the ways the commissioner could have some teeth is in the ability to embarrass the government or some of the departments so that they do what they're supposed to do, and this would be based on public opinion.

I guess I have some concern that sometimes public opinion may not be advanced or forward-looking enough to promote sustainability. What do you do when public opinion isn't on the sustainable side? Do you have any thoughts about how the commission might be able to intervene, or what kind of function they might be able to perform?

Mr. Goldbloom: Certainly one of the roles of the Commissioner of Official Languages does end up being that of exerting pressure on the government, and I can imagine that from time to time some of the pressure exerted by the commissioner may be embarrassing. Undoubtedly the conception of the role was intentional in that regard, that the commissioner act as a public conscience. Certainly with regard to the environment there is a need for the expression of a public conscience.

The Commissioner of Official Languages finds himself, in a very general sense, being an educator as well, because many subjects are complex and are not widely studied and widely understood, and it is helpful if a person who is independent of government can provide accurate information and clarify certain issues.

[Translation]

l'environnement local qui laissait à désirer, il faudrait que quelqu'un leaves to be desired, someone would have to go and have a look at the situation, draw conclusions and prepare a report along with recommendations. In my view, this role is much larger and much more varied.

> Mr. Sauvageau: Thank you. I will try to be clearer with my second question.

> The General Auditor came to testify before us. If I understood him correctly, he said that if we want that person to prepare a report and assess the evolution of sustainable development, the position of assistant general auditor of the environment within the office of the General Auditor would be sufficient.

> If you could make a recommendation to us, would it be to create the position of an ombudsman, a commissioner of the environment, a general auditor of the environment or an assistant auditor for the environment?

Is my second question clearer?

Mr. Goldbloom: It is very clear. I can only give you a personal

Mr. Sauvageau: That is what I want.

Mr. Goldbloom: I think that an auditor could have a useful role to play. It seems to me that in terms of assessing problems related to the degradation of the environment, there are already resources that exist within the department. We have the Federal Bureau for Environmental Assesments, and since we already have those agencies, it would seem to me - and that is the suggestion I am respectfully making to you-that you should try to avoid duplication. That is why I express that view which, as I said, is my personal

Mr. Sauvageau: Thank you very much.

Mme Kraft Sloan (York-Simcoe): Un certain nombre de témoins ont suggéré que l'une des façons pour le commissaire d'avoir plus de pouvoir serait d'être en mesure d'embarasser le gouvernement ou certains ministères afin de les obliger à faire ce qu'ils sont supposés faire, et ce, en se basant sur l'opinion publique.

Ce que je crains, c'est que parfois l'opinion publique ne soit pas suffisamment avancée ou tournée vers le progrès pour promouvoir un environnement durable. Que fait-on lorsque l'opinion publique ne se range pas du côté de l'environnement durable? Avez-vous une idée de la façon dont la commission pourrait intervenir, ou du rôle qu'elle serait en mesure de jouer dans une telle situation?

M. Goldbloom: Dans l'un de ses rôles, le commissaire aux langues officielles doit naturellement, en dernière analyse, exercer certaines pressions sur le gouvernement, pressions qui, de temps à autre, peuvent se révéler embarrassantes. Il ne fait aucun doute que ce rôle de conscience publique était prévu dès le début. En ce qui concerne l'environnement, la voix d'une conscience publique doit certainement être entendue.

Dans un sens très général, le Commissaire aux langues officielles est aussi un éducateur, car bon nombre des sujets traités sont complexes, n'ont pas fait l'objet d'étude approfondie et ne sont pas bien compris dans bien des cas; il est donc utile de pouvoir compter sur une personne indépendante du gouvernement capable de fournir des données exactes et de clarifier certains points.

The role with regard to the environment has the additional problem that there is tension between the collective desire, on the one hand, to protect the environment and leave it in better condition to coming generations, and the economic issues that surround the costs of doing what is necessary to improve the environment. It seems to me that a commissioner of the environment, or an auditor of the environment, whatever the title might be, would find himself or herself involved in that kind of balancing issue between the various preoccupations of society.

Mrs. Kraft Sloan: You have had the opportunity to work with just about all government departments in your capacity, and I'm wondering if there's something we can learn from your experience, the positive and negative aspects of having to work with a variety of different departments.

Mr. Goldbloom: I've indicated in earlier responses that although the commissioner, by virtue of his function, is obliged to emphasize the negative, there is a great deal of positive. I encounter, obviously, more difficulties with some departments than with others, but I think that by and large those people with whom I am called upon to communicate are sensitive to their responsibilities. I really feel that if it is the judgment of this committee, and ultimately of Parliament, that a position of this kind should be created, the person occupying that position would be able to count on at least as much understanding and cooperation as resistance to the recommendations he or she would make. At least, that has been my experience.

Mr. Dromisky (Thunder Bay — Atikokan): I notice that we have five regional offices in the country. Are solutions created at these regional office levels?

Mr. Goldbloom: Yes, they are. We have, particularly in the last year or more, decentralized a good deal of complaint handling, and we try to exercise the best judgment we can as to which problems are more complex and broader in their scope and ought to be dealt with at the head office, and which are appropriate to be handled by people who are in direct contact with those who complain and with those who are responsible for providing service.

Mr. Dromisky: Is the central office the highest court of appeal? Is there such a thing as a court of appeal in this process?

[Traduction]

Dans le cas de l'environnement, il faut tenir compte d'un autre problème: les tensions entre la volonté collective, d'une part, de protéger l'environnement et de le transmettre dans un état amélioré aux générations montantes, et, d'autre part, les questions d'ordre économique associées aux coûts des mesures nécessaires pour améliorer l'environnement. Il me semble qu'un commissaire à l'environnement, ou un vérificateur de l'environnement, quel que soit le titre retenu, pourrait se trouver impliqué dans la recherche d'un équilibre entre les divers objectifs et préoccupations de la société.

Mme Kraft Sloan: Votre poste vous a amené à travailler avec pratiquement tous les ministères, et je me demande s'il y a une leçon à retenir de votre expérience, et quelles sont les conséquences positives et négatives d'un travail qui nécessite des rapports avec des ministères fort différents.

M. Goldbloom: En répondant à d'autres questions, j'ai déjà signalé que même si le commissaire, du fait même de ses fonctions, se doit de souligner les aspects négatifs, les constatations positives sont très nombreuses. Il est évident que certains ministères ont causé plus de difficultés que d'autres, mais j'estime qu'en règle générale les gens que je dois rencontrer sont sensibilisés à leurs responsabilités. J'estime que si votre comité, et ensuite le Parlement, décident qu'il convient de créer un poste de cette nature son titulaire devrait compter sur des réactions de compréhension et de coopération au moins autant que sur des positions de résistance à ces recommandations. C'est, tout au moins, ce que j'ai pu constater.

M. Dromisky (Thunder Bay—Atikokan): Je note que vous avez cinq bureaux régionaux. Ces bureaux sont—ils en mesure d'apporter des solutions aux problèmes rencontrés?

M. Goldbloom: Oui. D'autre part, depuis un an au moins, nous avons décentralisé une bonne partie du travail de traitement des plaintes, et nous nous efforçons de décider le plus judicieusement possible quels sont les problèmes qui, de fait de leur complexité et de leur portée, devraient être traités par notre administration centrale, d'une part, et d'autre part, ceux qui devraient être confiés au personnel qui est directement en rapport avec les plaignants et avec ceux qui assurent la prestation des services.

M. Dromisky: Est-ce que votre siège social représente la Cour d'appel finale? Peut-on dire qu'il y a une cour d'appel dans ce processus?

• 1610

Mr. Goldbloom: No, there isn't a court of appeal because essentially—and I don't say this arrogantly as it's just a factual consideration of the way in which the act is written—the act creates the position of Commissioner of Official Languages, period. It says the commissioner may then engage such people as are necessary to help him carry out his functions. However, the commissioner is really the sole court of appeal.

Mr. Dromisky: There's been a decrease in complaints since 1989. Is there any reason for that, besides a decrease in the staff who handle complaints?

M. Goldbloom: Non, il n'y a pas de cour d'appel parce que, essentiellement, et je le dis sans arrogance car c'est tout simplement un fait qui découle de la mesure législative, la loi crée le poste de commissaire aux langues officielles, un point c'est tout. La loi précise que le commissaire peut engager le personnel qu'il juge nécessaire pour remplir ses fonctions. Toutefois, c'est le commissaire lui-même qui, en fait, est la seule cour d'appel.

M. Dromisky: On note une réduction du nombre de plaintes reçues depuis 1989. Outre le fait que le personnel qui traite ces plaintes a été réduit, comment peut—on expliquer cette réduction?

Mr. Goldbloom: I think there are two reasons. I would like first to point out that while there has been a decrease when compared with 1989, the current level is about at the 10-year average.

We were above the average. It is our impression that the rise in 1989 and 1990 was due to the adoption, in 1988, of the new version of the act. The debate from that created greater attention and stimulated that kind of response on the part of the public.

I also have to say, however, that I am concerned. I expressed this concern in putting forward my report. There may be some factor of discouragement if people feel frustrated that they have complained and the situation has not improved.

Mr. Dromisky: I notice in your chart here that there is no direct contribution from the complaints and audits branch to the policy development branch. Why is that?

Mr. Goldbloom: There's a horizontal relationship and everything focuses on the commissioner.

Mr. Dromisky: I know. I'm looking at that and it all goes up, but there's no direct relationship between the two branches. We're going to get a watered-down version by the time it hits the Commissioner of Official Languages.

I'm just following your chart here.

Mr. Goldbloom: In practice, because everything focuses on the commissioner, I hold policy meetings on an ad hoc basis when issues arise, or on a regular basis if there is no specific issue at a given time. We have management committee meetings and all the directors are together, so it's really a teamwork approach in that regard.

Mr. Dromisky: If we short-circuited that so the complaints and audits branch has a direct contact with the policy development branch, how would that affect the role of the commissioner?

Mr. Goldbloom: It wouldn't affect the role of the commissioner, in my imagination. The commissioner has the overall responsibility. I am sure that without coming to the commissioner all the time, the directors of the different branches are in contact with one another.

I'm perhaps missing something in my understanding of your question, but we're a relatively small team and we function in what appears to me to be a practical and useful fashion.

Mr. DeVillers (Simcoe North): We've had it suggested to us by previous witnesses that the function we're reviewing here should be split, in effect. Part of it, the accounting or auditing end, could be be put into a branch of the Auditor General's office. Then, another commission or commissioner cold be set up to deal with reviewing policy and some of the other objectives we might want to accomplish.

Would you see that role being useful? This commission or commissioner would have to work in conjunction with the Auditor General's office. Do you see any problems or benefits there?

[Translation]

M. Goldbloom: Il y a pour cela deux raisons. Tout d'abord, je tiens à vous signaler que si le nombre de plaintes est inférieur à ce qu'il était en 1989, le niveau actuel correspond à peu près à la moyenne des 10 dernières années.

En fait, nous nous situons actuellement au—dessus de la moyenne. Nous estimons que le nombre de plaintes a augmenté en 1989 et en 1990 à la suite de l'adoption, en 1988, d'une nouvelle version de la loi. Le débat à ce sujet a attiré l'attention sur ce problème et a stimulé la réaction du public que nous avons constatée.

Je dois toutefois ajouter que la situation actuelle me préoccupe. C'est ce que j'ai précisé dans mon rapport. Nous sommes peut-être en présence d'un facteur de découragement qui entre en jeu quand les plaignants se sentent frustrés lorsqu'ils notent que la situation ne s'est pas améliorée.

M. Dromisky: En examinant votre organigramme, je constate qu'il n'y a pas de rapport direct entre la Direction des plaintes et des vérifications et la Direction de l'élaboration des politiques. Pourquoi?

M. Goldbloom: Il existe des liens horizontaux, et tout se ramène au commissaire.

M. Dromisky: Je le sais. Je regarde le tableau et je vois que tout remonte au sommet; toutefois, je ne vois aucun lien entre ces deux directions. Quand le dossier arrive au commissaire aux langues officielles, il se pourrait que la version des faits ait été édulcorée.

Je me fonde sur l'organigramme.

M. Goldbloom: En pratique, et parce que tout arrive en dernière analyse sur le bureau du commissaire, j'organise des entretiens sur les politiques, ad hoc, quand les problèmes surgissent, ou encore, sur une base périodique s'il n'y a pas de cas particuliers pendant une période donnée. Nous avons d'ailleurs un comité de direction qui réunit tous les directeurs; nous travaillons donc en équipe.

M. Dromisky: Si on modifiait cela de façon à mettre la Direction des plaintes et des vérifications directement en rapport avec la Direction de l'élaboration des politiques, quelle incidence sela aurait-il sur le rôle du commissaire?

M. Goldbloom: À mon avis, ce rôle ne serait pas modifié. Le commissaire est responsable de l'ensemble. Je suis convaincu que les directeurs des différentes directions communiquent entre eux sans avoir à passer constamment par le commissaire.

Je n'ai peut-être pas bien saisi toute la portée de votre question, mais notre équipe est assez restreinte et notre façon de procéder me semble être pratique et utile.

M. DeVillers (Simcoe-Nord): Certains témoins nous ont suggéré que les fonctions du poste que nous étudions actuellement devraient être séparées en deux groupes. Certaines fonctions, comme la comptabilité et la vérification, pourraient devenir une Direction générale au bureau du vérificateur général. L'examen des politiques, et d'autres objectifs que nous aimerions voir atteints, pourraient alors être confiés à un commissaire ou à une commission.

Pensez-vous qu'il serait utile de procéder ainsi? Le commissaire, ou la commission, devrait travailler en liaison étroite avec le Bureau du vérificateur général. Pensez-vous que cela pourrait créer des difficultés, ou présenter des avantages?

Second, it's been suggested that we have a commission instead of a commissioner. I wonder if you could comment on what you see as the benefits to either of those suggestions.

Mr. Goldbloom: It seems to me that the Auditor General of Canada has a very broad responsibility and does not hesitate to express views on all aspects of the functioning of government. It seems to me - and again this is a personal view in response to your question—it would be less desirable to fragment the responsibility than to keep it together.

• 1615

Between having a commissioner and having a commission, it seems to me this kind of responsibility is generally entrusted to une commission, il me semble que l'on confie normalement ce a person—the head of the Human Rights Commission, who I believe will be here later today, the Auditor General and so on. It seems to me unnecessary to engage a larger number of persons to direct this activity. There would obviously need to be a backup, just as the Commissioner of Official Languages has a deputy commissioner, but it seems to me that with appropriate staffing, an individual would be capable of carrying it out.

Mr. DeVillers: What qualifications would you think that person should have to fill that position?

Mr. Goldbloom: The job description would have to be written by those who would have come to the conclusion this is what they want. It seems to me the general qualities would be those officers of Parliament are called upon to have and to exercise: a sense of public responsibility; a sense of independence from the government as such; an ability to work with government departments without compromising that independence; and a sense of the public interest for which the commissioner has to be the re doit être la conscience. conscience.

Mr. DeVillers: Thank you very much.

The Chairman: We have now four colleagues who would like to ask questions. We are running out of time because of the next questions. Le temps presse car il y a un autre témoin que nous witness. But we can accommodate all four and perhaps possibly even the chair, time permitting, if the questions are in ping-pong style. We'll attempt to have short questions with short answers.

We'll start with Mr. Sauvageau, followed by Mr. Chrétien, Mr. Lincoln and Mrs. Kraft Sloan.

M. Sauvageau: Monsieur Goldbloom, étant donné les trois quarts de milliard de dollars accordés au ministère de l'Environnement et les quelque 6 000 employés que ce ministère possède, croyez-vous qu'il serait possible et peut-être même nécessaire de créer un poste de coordonnateur de l'information à l'intérieur du ministère sans augmenter le budget?

Vous avez dit tout à l'heure qu'il ne fallait pas créer de chevauchements, mais il existe plusieurs lois, plusieurs réglementations et plusieurs normes environnementales, et il semble qu'à un moment donné, quand il y en a plusieurs, on s'y

[Traduction]

Deuxièmement, on nous a aussi suggéré de créer une commission au lieu de créer le poste de commissaire. Auriez-vous des commentaires à ce sujet, et quels seraient, à votre avis, les avantages?

M. Goldbloom: Il me semble que les responsabilités du vérificateur général du Canada sont très larges et qu'il n'hésite pas à exprimer son opinion sur tous les aspects du fonctionnement du gouvernement. En réponse à votre question, il me semble à moi qu'il serait préférable de ne laisser la responsabilité qu'à une seule personne au lieu de la répartir.

Pour ce qui est de la nécessité d'avoir un commissaire et genre de responsabilité à une personne, le président de la Commission canadienne des droits de la personne, qui va comparaître devant vous plus tard aujourd'hui, ou au vérificateur général ou quelqu'un d'autre. Il ne me semble pas nécessaire d'engager un plus grand nombre de personnes pour entreprendre cette activité. Il faudrait évidemment engager du personnel de soutien, tout comme le commissaire aux langues officielles a un sous-commissaire, mais il me semble qu'avec un personnel suffisant le titulaire serait parfaitement capable de s'acquitter de ses fonctions.

M. DeVillers: Quelles sont les qualités requises pour le titulaire de ce poste?

M. Goldbloom: Ce sont les gens qui décident exactement ce qu'ils veulent qui doivent rédiger l'énoncé des fonctions. Il me semble que les qualités générales seraient celles exigées de tout haut fonctionnaire du Parlement: un sens de responsabilité publique; un sens d'indépendance du gouvernement; la capacité de collaborer avec les ministères gouvernementaux sans compromettre cette indépendance; et un sens de l'intérêt public dont le commissai-

M. DeVillers: Merci beaucoup.

Le président: Quatre de nos collègues voudraient poser des voulons entendre. Mais nous pouvons accepter des questions des quatre députés et peut-être même une du président si l'horaire le permet, à condition que les questions soient posées de façon succincte. Il faudra que les questions et aussi les réponses soient brèves.

Nous commencerons avec M. Sauvageau, suivi de M. Chrétien, M. Lincoln et Mme Kraft Sloan.

Mr. Sauvageau: Mister Goldbloom, given the three quarters of a million dollars allocated to the Department of the Environment and the aproximately 6,000 employees working in that department, do you think it would be possible and perhaps even necessary to create a position of coordinator of information in the department without increasing the budget?

You said earlier that we should avoid overlapping, but there are several pieces of legislation, regulations and standards dealing with the environment, and it seems to me that you can get lost with so much documentation. I am thinking of the

pensez-vous qu'il serait nécessaire qu'on ait un coordonnateur de necessary to have a coordinator of information? l'information?

- M. Goldbloom: Il me semble que le ministre et le sous-ministre doivent être les coordonnateurs. Si le ministre croit qu'il a besoin d'un coordonnateur pour exercer certaines fonctions, ce sera à lui ou à elle de prendre cette décision. Je ne verrais pas ce poste remplacer la fonction qui est proposée ici.
- M. Chrétien: Monsieur Goldbloom, vous avez dit tout à l'heure qu'on avait créé le poste de commissaire aux langues officielles, un point, c'est tout. C'est le commissaire qui s'est trouvé du personnel et ainsi de suite.

Dois-je comprendre que le budget est illimité?

M. Goldbloom: Non, pas du tout. Nous sommes soumis aux règles du Conseil du Trésor, et les échelles salariales et les attributions de crédits sont déterminées dans le cadre du grand processus budgétaire chaque année. Nous ne sommes pas autonomes du tout sur le plan financier.

• 1620

- M. Chrétien: On vous donne 13 millions de dollars et on vous dit travailler plus fort.
- M. Goldbloom: Oui, c'est essentiellement cela. Je pense bien que, si le commissaire faisait valoir un besoin spécial, il serait écouté dans une certaine mesure, mais la conjoncture étant ce qu'elle est. . .
 - M. Chrétien: Merci, monsieur le président.
- Mr. Lincoln: Part of your mandate is to appear before the standing committee. Do you get invited on a regular basis and do you find the role the committee plays an important part of your mandate?
- Mr. Goldbloom: The answer to that, Mr. Chairman, is a little bit complicated because we went through a period during which the committee did not meet very frequently. That makes it more difficult to be productive in the discussions, because the meetings are few and far between and there is a great deal to cover.
- It is obviously desirable to have a cooperative relationship between the commissioner and the standing committee. It will be my first meeting with the newly constituted standing committee, which is once again a joint committee of the House and the Senate. It was not a joint committee for a period of time.
- Mrs. Kraft Sloan: This is just as a clarification on your earlier comment about the separation of the functions, such that the environmental auditing function would go to the Auditor General and the other functions would stay with the commissioner. You thought they shouldn't be separated.

I guess a number of witnesses had expressed the concern that the auditing functions would be of a very technical nature, and ecological accounting and auditing is also an emerging field and would require a tremendous amount of resources. We are also looking at avoiding duplication in that sort of thing and building on that of the Auditor General. Is it firm in your mind that it would be unwise to split these?

[Translation]

perd. Je pense à la Loi canadienne sur la protection de l'environne- Canadian Environmental Protection Act, the Green Plan, etc. If we ment, au Plan vert, etc. Si on ne créait pas un poste de commissaire, do not create the position of Commissioner do you think it would be

- Mr. Goldbloom: It seems to me that the Minister and Deputy Minister should be the coordinators. If the Minister thinks that he needs a coordinator to discharge certain responsabilities, it will be up to him or her to take that decision. I really do not think that such a position could replace the duties being proposed here.
- Mr. Chrétien: Mister Goldbloom, you said earlier that the position of Commissioner of Official Languages was created, and that's all that was done. It was the Commissioner who hired staff and

Am I to understand that the budget is unlimited?

Mr. Goldbloom: No, not at all. We have to comply with the rules of Treasury Board and salary scales and budget appropriations are determined every year as part of the broader budget process. We are not at all autonomous in financial terms.

- Mr. Chrétien: They give you 13 million dollars and tell you to de vous débrouiller avec cela. Si les plaintes augmentent, vous devez make do with that. If there is an increase in complaints, you have to work harder.
 - Mr. Goldbloom: Yes, basically that's it. I think that if the Commissioner expressed a specific need, people would listen to him to some extent, but given the present situation. . .
 - Mr. Chrétien: Thank you Mister Chairman.
 - M. Lincoln: Dans le cadre de votre mandat, vous êtes tenu de comparaître devant le comité permanent. Est-ce qu'on vous y invite régulièrement et est-ce que le rôle du comité est important dans le cadre de votre mandat?
 - M. Goldbloom: Monsieur le président, la réponse est un peu compliquée parce que pendant un certain temps le comité ne s'est pas réuni fréquemment. Il devient donc plus difficile d'avoir des discussions fructueuses, car les réunions ne se tiennent pas souvent et il y beaucoup de travail à faire.

Il serait évidemment souhaitable d'avoir des rapports coopératifs entre le commissaire et le comité permanent. Ce sera la première fois que je comparaîtrai devant le nouveau comité permanent, qui est toujours un comité mixte de la Chambre et du Sénat. Pendant un certain temps le comité n'était pas mixte.

Mme Kraft Sloan: A titre d'éclaircissement, je vais en revenir à ce que vous avez dit au sujet de la séparation des fonctions, de sorte que le vérificateur général serait dorénavant responsable de la vérification environnementale et le commissaire continuerait de se charger des autres fonctions. Vous estimez que les fonctions ne doivent pas être séparées.

Un certain nombre de témoins ont relevé le fait que les fonctions de vérifications seraient d'ordre très technique, et que les nouveaux domaines de comptabilité et de vérification écologiques exigeraient des ressources énormes. Nous voulons éviter les chevauchements dans ce genre d'activités et augmenter les responsabilités du vérificateur général. Êtes-vous convaincu que ce serait une erreur de diviser ces fonctions?

Mr. Goldbloom: I'm wrestling with the issue. I perceive on the one hand, as I said, that the Auditor General has very broad powers and comments very broadly on all aspects of government functioning. If there is to be a person charged with being an auditor or commissioner for the environment, then that person would have to have a distinct role from that of the Auditor General. Again, my spontaneous reaction was that if the responsibilities can be kept together, it makes the action of that person more coherent.

Mr. Finlay (Oxford): Mr. Commissioner, you mentioned that people have the right to judicial recourse, and you handle complaints. I took from your remarks that you would rather handle them in a non-confrontational way, if possible. Could you give us any examples of the kinds of interventions that work with other government agencies, such as committees, round tables, quiet talks, arm—twisting or whatever?

Mr. Goldbloom: To begin with, the study of a complaint may give rise to a recommendation. When we make a recommendation, we offer a time limit and ask for the response of the department or agency within that timeframe and we carry out a follow-up. As I said, most of our recommendations find a positive response.

I mentioned that in at least three instances we have established a joint task force to work through an issue. For example, there are criteria for deciding whether certain positions should be designated bilingual, while others should not. The law requires that there be objective criteria applied to this, and if we feel that a department or agency is not using an objective basis for designating jobs as bilingual, then we try to work out a set of criteria. We do that in a cooperative way.

• 1625

I don't think it would be a valid use of everyone's time if we were continually before the courts. It would be expensive, it would be time-consuming, and it would be unnecessary for the resolution of most problems. We do try to work them out.

As I indicated in response to an earlier question, the fact that the commissioner issues an annual report, and possibly other reports, has an appreciable persuasive effect.

The Chairman: Before concluding, Mr. Commissioner, perhaps you might want to tell us today if, given the task to amend your act, you would change any part of it. If so, with particular reference to your mandate, which part would it be?

Mr. Goldbloom: I think the simple answer is no, I do not perceive an urgent, pressing need for the mandate to be modified.

As I indicated earlier, it seems to me that those who are elected to legislate and to govern have to take their responsibilities, and although it is sometimes tempting to public opinion to envisage another authority that can be appealed to and can exert a decisional influence on what happens, that's not the nature of our democratic society. I don't feel that I would seek a modification to the definition of the role of the commissioner.

[Traduction]

M. Goldbloom: Je me débats avec cette question. Comme je l'ai dit, je vois d'une part que le vérificateur général a des pouvoirs très larges et peut se prononcer sur tous les aspects de l'administration gouvernementale. Si l'on décide de créer le poste de vérificateur ou commissaire de l'environnement, le rôle de ce demier doit être très différent de celui du vérificateur général. Ma première réaction, c'est que le rôle de ce titulaire devient plus cohérent si l'on ne divise pas les responsabilités dans ce domaine.

M. Finlay (Oxford): Monsieur le commissaire, vous avez dit que l'on a droit au recours judiciaire et que vous vous occupez des plaintes. D'après vos commentaires, j'ai conclu que dans la mesure du possible vous préfériez vous en occuper sans provoquer les confrontations. Pourriez-vous nous donner des exemples du genre d'interventions qui réussissent avec d'autres organismes gouvernementaux, tels les comités ou les tables rondes? Est-ce que vous parlez discrètement avec eux, leurs tordez le bras ou utilisez d'autres moyens?

M. Goldbloom: Tout d'abord, l'étude d'une plainte peut donner lieu à une recommandation. Quand nous faisons une recommandation, nous proposons un délai de réponse et demandons au ministère ou à l'organisme concerné de le respecter, faute de quoi nous prenons des mesures de suivi. Comme je l'ai dit, la plupart de nos recommandations trouvent une réponse positive.

J'ai dit que dans trois cas au moins nous avons établi un groupe de travail conjoint pour nous pencher sur une question. Par exemple, il y a des critères pour décider si certains postes doivent être désignés bilingues tandis que d'autres sont unilingues. Aux termes de la loi, il faut appliquer des critères objectifs à ce genre de questions. Si nous estimons qu'un ministère ou un organisme gouvernemental ne se fonde pas sur un système objectif pour désigner des postes comme étant bilingues, nous essayons alors d'élaborer des critères. Pour ce faire, nous travaillons de concert.

Je ne crois pas que ce soit un exercice très productif que d'avoir toujours recours au système judiciaire. Une telle démarche coûterait cher, prendrait beaucoup de temps, et ne serait même pas nécessaire pour régler la plupart de nos problèmes. Nous nous efforçons de les régler de concert.

Comme je l'ai dit en réponse à une autre question, le fait que le commissaire publie un rapport annuel et peut-être d'autres rapports, a un effet persuasif considérable.

Le président: Avant de terminer, monsieur le commissaire, pourriez-vous nous dire quelles modifications vous voudriez voir apporter à la loi, surtout en ce qui concerne votre mandat?

M. Goldbloom: La réponse est bien simple c'est non, car je ne perçois aucune nécessité urgente de modifier mon mandat.

Comme je l'ai déjà dit, il me semble que ceux qui sont élus pour légiférer et gouverner doivent assumer leurs responsabilités, et même si l'on est parfois tenté d'envisager une autre autorité à laquelle on pourrait s'adresser et qui pourrait exercer une influence sur nos décisions, un système pareil ne serait pas conforme à notre société démocratique. Je ne vois pas pourquoi il faudrait modifier la définition du rôle du commissaire.

The Chairman: Thank you very much for your appearance and your insights and assistance. In concluding, one might also say goodbye to you by stressing the fact that you were the first political environmentalist in Quebec, as the first Minister of Environment, for quite a length of time. It was for six years.

Mr. Goldbloom: Yes, that's right.

The Chairman: You are surrounded here by friends and admirers. We hope to see you again soon.

Mr. Goldbloom: Thank you very much, Mr. Chairman.

The Chairman: Colleagues, we shall proceed without delay to hear from the Canadian Human Rights Commission. Commissioner Maxwell Yalden has served the country in a variety of ways, including in the position of Canadian ambassador to Belgium and Luxembourg. As you know, since November 1987 he's been chief commissioner of the Canadian Human Rights Commission. At the same time he's an officer of the Order of Canada

et commandeur de l'Ordre de la Pléiade,

which sounds very environmental, I must say.

• 1630

Welcome, Commissioner. The procedure is very simple. You question and answers. We have one hour at our disposal, and we don't want to waste any second.

Mr. Maxwell Yalden (Chief Commissioner, Canadian Human Rights Commission): Thank you, Mr. Chairman. I'll be very brief.

J'ai quelques remarques à faire et il me fera ensuite plaisir d'essayer de répondre à vos questions.

I'd like to preface my remarks by the one obvious comment that I am not an expert on the environment or sustainable development, but I would be very happy to try to explain how our commission operates and to offer perhaps more general comments about what I would think are the prerequisites for an efficient and an effective operation of an administrative agency like the commission.

As I'm sure members know, our commission was created in 1977 with the adoption of the Canadian Human Rights Act, and went into operation in the spring of 1978. At that time, most if not all provinces had human rights acts and commissions, but there was no comparable legislation at the federal level.

The Canadian Human Rights Act defines quite clearly the commission's mandate, the principal components of which were, and still are: (1) to deal with complaints about discrimination in employment and in the provision of services; (2) to develop and conduct information programs to foster public understanding of the act and of the importance of human rights; and (3) to endeavour:

by persuasion, publicity or any other means that it considers appropriate to discourage and reduce discriminatory practices

[Translation]

Le président: Merci beaucoup de votre comparution, de vos observations et de l'aide que vous nous avez donnée. En vous disant au revoir, je tiens à insister sur le fait que vous étiez le premier environnementaliste politique au Québec, puisque vous étiez pendant assez longtemps le premier titulaire du poste de ministre de l'Environnement. Vous avez occupé ce poste pendant six ans.

M. Goldbloom: Oui, c'est exact.

Le président: Vous êtes entouré ici d'amis et d'admirateurs. Nous espérons vous revoir bientôt.

M. Goldbloom: Merci beaucoup monsieur le président.

Le président: Chers collègues, sans plus tarder nous entendrons le président de la Commission canadienne des droits de la personne, Maxwell Yalden, qui a servi le Canada dans plusieurs postes, notamment comme ambassadeur du Canada en Belgique et au Luxembourg. Comme vous le savez, monsieur Yalden est président de la Commission canadienne des droits de la personne depuis novembre 1987. Il est en outre officier de l'Ordre du

and commander of the Ordre de la Pléiade,

ce qui, à mon avis, fait très environnemental.

Bienvenue monsieur le commissaire. La procédure est très make an opening statement. Then we'll immediately follow with simple. Vous faites une déclaration liminaire et ensuite nous passerons immédiatement aux questions et réponses. Nous avons une heure à notre disposition, et nous ne voulons pas en perdre une seconde.

> M. Maxwell Yalden (président, Commission canadienne des droits de la personne): Merci monsieur le président. Je serai très

> I have a few observations, and then I will be pleased to try and answer your questions.

> Tout d'abord je dois faire un commentaire évident: je ne suis spécialiste ni de l'environnement ni du développement durable, mais je me ferai un plaisir d'expliquer le fonctionnement de notre commission et d'offrir peut-être des commentaires plus généraux sur les éléments nécessaires pour faire fonctionner de façon efficace un organisme administratif tel que la commission.

Vous savez sans doute que notre commission fut créée en 1977 par suite de l'adoption de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Nous avons commencé nos activités au printemps de 1978. À l'époque, la plupart des provinces avaient adopté des lois sur les droits de la personne et avaient établi des commissions, mais il n'y avait pas de lois comparables au niveau fédéral.

La Loi canadienne sur les droits de la personne définit clairement le mandat de la commission, dont les éléments principaux étaient et sont toujours: (1) de régler les plaintes sur la discrimination en matière d'emploi et de la fourniture de services; (2) d'élaborer et d'exécuter des programmes de sensibilisation publique à l'égard de la loi et de l'importance des droits de la personne; et (3) de tenter:

par tous les moyens qu'elle estime indiqués, d'empêcher la perpétration d'actes discriminatoires.

To give you a very brief idea of the size of our operation and costs, our expenditures in the 1993 calendar year were in the order of \$16 million. Our commission has about 210 employees, 80 of whom work in six regional offices in Vancouver, Edmonton, Winnipeg, Toronto, Montreal and Halifax, and the remainder at headquarters.

There are also—and they are separate by law, though often confused with our commission—the human rights tribunals. The office of the president of the Human Rights Tribunal panel has a staff of 10 or 11 and a budget of close to an additional \$3 million.

En ce qui a trait aux questions de fond, la loi reconnaît un certain nombre de motifs de discrimination illicite. Elle définit, en plus, ce qui constitue ou non un acte discriminatoire. Elle précise, en outre, des mécanismes de traitement des plaintes, c'est-à-dire l'enquête, la conciliation, le règlement et, s'il y a lieu, le renvoi de la plainte devant un tribunal des droits de la personne.

La loi explicite aussi le mandat confié aux tribunaux que je viens de mentionner, précisant notamment les critères d'admissibilité auxquels les membres qui siègent à un tribunal doivent répondre, la tenue des audiences, les recours qui peuvent figurer dans une ordonnance émise par un tribunal et les conditions essentielles pour interjeter appel d'une décision rendue par un tribunal.

Enfin, la loi détermine la constitution de la Commission, ce qui se traduit concrètement par deux commissaires à temps plein, soit moi-même et la vice-présidente, dont la durée du mandat est de sept ans, et trois à six commissaires à temps partiel ayant un mandat de trois ans. En ce moment, il y a quatre commissaires à temps partiel. Il y a deux postes vacants depuis l'été dernier qui n'ont pas encore été comblés, sans doute à cause des élections et d'autres événements que vous connaissez.

• 1635

S'il y a eu quelques modifications d'apportées à la loi depuis son adoption et quelques changements de nature administrative, la Commission et les tribunaux suivent encore essentiellement, à peu de choses près, les procédures établies par la loi initialement adoptée en 1977.

On a posé à mon collègue, le D^r Goldbloom, une question sur les amendements à la Loi sur les langues officielles. Évidemment, la Loi sur les langues officielles a été modifiée en 1988. Donc, il ne se trouve pas dans la situation dans laquelle nous nous trouvons, à la Commission des droits de la personne. Nous aimerions bien que la loi soit modifiée, ce qu'on a d'ailleurs proposé à plusieurs reprises.

I will move to a few general considerations and end my remarks on that note. I think there are several important principles that certainly apply to the Human Rights Commission and that could be applied to any agency of this type. The first and most important of these is independence.

One of the reasons why the Human Rights Commission has been able effectively to monitor federal policy related to human rights is that we are independent from the government. We are at arm's length from the government. Our responsibility is to you, to Parliament. We are left pretty well alone by the Minister of Justice and his staff. Regardless of what model your committee may finally come down in favour of for an environmental auditor or an ombudsman's office, it seems to us

[Traduction]

Pour vous donner une idée de l'importance et des coûts de nos activités, dans l'année civile 1993 nos dépenses étaient de l'ordre de 16 millions de dollars. La commission a environ 210 employés, dont 80 travaillent dans six bureaux régionaux situés à Vancouver, Edmonton, Winnipeg, Toronto, Montréal et Halifax. Tous les autres employés travaillent à notre bureau central.

Il y a aussi les tribunaux des droits de la personne qui sont distincts aux termes de la loi, même si on les confond souvent avec la Commission. Le bureau du président du Tribunal des droits de la personne a un personnel de 10 ou 11 employés et un budget de près de 3 millions de dollars.

As regards substantive issues, the Act recognizes a certain number of examples of prescribed discrimination. It also defines what is or is not a discriminatory practice. It also lays out procedures for dealing with complaints, that is investigations, conciliation and settlement and, if appropriate, referral of a complaint to a human rights tribunal.

The Act also explains the mandate of the tribunals that I just mentioned, specifying for example the eligibility criteria which members sitting on a tribunal must meet, the holding of hearings, remedies which may be contained in an order issued by a tribunal and what is required in order to appeal a decision handed down by a tribunal.

The Act states the constitution of the Commission, which in practical terms means two full-time commissioners, that is myself and the Deputy Chief Commissioner, who serve for a seven-year term, and three to six part-time commissioners with a three-year term. At the moment there are four part-time commissioners. Two positions have been vacant since last year. They have not yet been filled, no doubt because of the election and other events of which you are aware.

If there are any changes to the Act since it was passed and some that were administrative in nature, the Commission and the courts are still, on the whole, going by the procedures established in the original Act passed in 1977.

A question was put to my colleague, Dr. Goldbloom, concerning amendments to the Official Languages Act. That Act, of course, was amended in 1988. So he doesn't find himself in the situation we're in at the Human Rights Commission. We would like the Act to be amended and we have asked for that several times.

Je passe à quelques considérations d'ordre général et je termine là—dessus. À mon avis, il y a certains principes importants qui s'appliquent à la Commission des droits de la personne et qui pourraient s'appliquer à tout organisme de ce genre. Le premier et le plus important, c'est celui de l'indépendance.

Une des raisons qui ont permis à la Commission des droits de la personne de surveiller efficacement les politiques fédérales en la matière, c'est qu'elle est indépendante du gouvernement. Nous traitons à distance. Nous répondons au Parlement, c'est à dire à vous—autres. Le ministre de la Justice et son personnel nous laissent le champ libre, pour l'essentiel. Nonobstant le modèle que pourrait éventuellement choisir votre Comité ou qu'il penche en faveur d'un vérificateur général de

as to minimize government control.

Second, it's essential that any such agency have a clear mandate setting out its structure, its roles and its functions.

Third, if the agency is to audit or evaluate government policy and programs, there must be clearly established norms against which to measure progress, or of course, the lack thereof.

The Canadian Human Rights Commission, and for that matter, the office of the language commissioner—of which I know something, having spent seven years in the job-both operate pursuant to legislation that sets out very broad policy goals with regard to those two areas. A new environmental agency, one assumes, would require a similar set of founding principles and objectives.

Fourth, the agency would need the human and financial resources necessary to maintain its credibility, to be able to hire the staff to get the job done. This is particularly true for an agency in an area in which technical expertise would be required.

Finally, it seems to us that the agency should have a clear mandate to promote its goals through public education and information programs. Just as there is a great deal of public interest in the area of human rights, so is there considerable interest in the environment. An environmental agency would need to be provided with resources to communicate with all those who are interested, including the general public.

Mr. Chairman, with your permission, I will end there. I'd be very happy to try to answer any questions.

The Chairman: Thank you very much. Considering the limited time available, it would be my proposal to you that we have allocations of time that are different from the norm, namely of five minutes each. There are exactly 10 members around the table, which would just allow that time allocation, in fairness to everybody.

• 1640

Is there agreement that we adopt that procedure today?

Some hon, members: Agreed.

M. Chrétien: Monsieur Yalden, pouvez-vous me donner le nombre de personnes qui travaillent à votre Commission, de même work for the Commission and what your budget is? que votre budget?

M. Yalden: Nous avons quelque 210 personnes, plus une dizaine dans les tribunaux, et nous avons un budget de quelque 16 millions de dollars plus 3 millions de dollars pour les tribunaux.

Je devrais peut-être faire une distinction encore une fois. Nous ne sommes pas comme le Bureau du commissaire aux langues. Le processus dont nous faisons partie commence par

[Translation]

that overall operations, funding, staffing, etc., should be arranged so l'environnement ou d'un ombudsman, à notre avis tout ce qui concerne son fonctionnement, c'est à dire le financement, le personnel et ainsi de suite devrait se faire de façon à minimiser toute intervention du gouvernement.

> Deuxièmement, il est essentiel qu'un tel organisme soit nanti d'un mandat clair définissant sa structure, ses rôles et ses fonctions.

> Troisièmement, si l'organisme doit vérifier ou évaluer les politiques et les programmes du gouvernement, il doit y avoir des normes clairement établies afin de pouvoir mesurer tout progrès ou, bien sûr, toute absence de progrès.

> La Commission canadienne des droits de la personne, et il en va de même pour le Bureau du commissaire aux langues officielles-j'en sais quelque chose, j'ai occupé ce poste pendant sept ans-fonctionnent tous deux en vertu de lois établissant des objectifs politiques très larges pour ce qui est de ces deux domaines. Il est légitime de croire que tout nouvel organisme environnemental aurait des besoins semblables au niveau des principes et objectifs constituants.

> Quatrièmement, l'organisme devrait disposer des ressources humaines et financières lui permettant d'assurer sa crédibilité et d'embaucher le personnel nécessaire pour mener son oeuvre à bien. C'est encore plus vrai pour un organisme oeuvrant dans un domaine exigeant une certaine expertise technique.

> Enfin, à notre avis, cet organisme devrait avoir le mandat clair de faire la promotion de ses objectifs en mettant sur pied des programmes d'éducation et d'information du public. Tout comme le public s'intéresse beaucoup au domaine des droits de la personne, il faut aussi montrer beaucoup d'intérêt pour le domaine de l'environnement. Un organisme environnemental devrait avoir à sa disposition les ressources nécessaires pour communiquer avec tous les intéressés, y compris le grand public.

> Monsieur le président, avec votre permission, je vais m'en tenir là. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

> Le président: Merci beaucoup. Puisque le temps à notre disposition est limité, je propose de ne pas respecter la norme habituelle et de n'accorder que cinq minutes à chacun. Il y a exactement dix députés autour de la table, ce qui devrait donc permettre à chacun, en toute équité, d'avoir son mot à dire.

> Sommes-nous d'accord pour adopter cette procédure pour aujourd'hui?

Des voix: D'accord.

Mr. Chrétien: Mr. Yalden, could you tell me how many people

Mr. Yalden: We have around 210 people plus 10 or so with the courts and the budget is some \$16 million plus another \$3 million for the courts.

Perhaps I should point out the distinction once more. We're not like the Office of the Commissioner of Official Languages. The process we are part of starts with an initiative taken by a une initiative prise par un plaignant qui présume que son cas est complainant presuming his case falls under our jurisdiction and

de notre juridiction et que sa plainte est bel et bien dans le domaine that the complaint does, in fact, have something to do with human des droits de la personne. Nous devons enquêter sur une telle plainte et faire un effort pour la régler. Si on ne peut pas la régler et si la Commission est d'avis qu'on devrait poursuivre la plainte, on l'envoie à un tribunal des droits de la personne qui fonctionne comme une petite cour. C'est séparé.

M. Chrétien: Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable doit faire une recommandation à la ministre de l'Environnement. Je dois vous avouer qu'il y a des témoins qui nous parlent d'un vérificateur ou d'un commissaire et qui ne voient aucune différence entre les deux, alors que d'autres voient de grandes différences. M. le président Caccia vous a présenté comme étant le président de la Commission canadienne des droits de la personne. Cela nous donnerait donc trois possibilités: un commissaire à l'environnement, un vérificateur à l'environnement ou encore une commission à l'environnement.

Pouvez-vous prendre les minutes qu'il me reste pour m'indiquer les différences que vous voyez entre ces trois possibilités qui sont offertes à notre Comité?

M. Yalden: D'abord, il y a une différence entre nous et le commissaire aux langues officielles. Nous sommes une commission, alors que lui n'est qu'un commissaire. Il est seul, autrement dit. Il est le seul à avoir un statut dans la loi; il est commissaire aux langues officielles. Pour ma part, je préside une commission. Je suis le chef, le président d'une commission. Déjà il y a une différence.

Deuxièment, le commissaire aux langues officielles est un ombudsman. Il ne fait que des recommandations. Il l'a sans doute dit tout à l'heure. Tout ombudsman ne fait que des recommandations. Dans le Livre rouge, si je comprends bien, on parle d'un ombudsman. Il fait des recommandations. Si les ministères ou les agences ne suivent pas ses recommandations, il peut faire un rapport au Parlement condamnant le fait que le gouvernement ne suit pas ses recommandations. C'est là qu'est son influence Dans notre cas, le processus se termine par un ordre d'un tribunal qui a la force d'un ordre de la cour, qui est d'ailleurs enregistré auprès de la Cour fédérale et qui a exactement la même force qu'un ordre de la Cour fédérale. Quand on n'obéit pas à un ordre d'un tribunal des droits de la personne, on se trouve exactement dans la même situation que si on avait refusé d'obéir à un ordre de la Cour fédérale. C'est très différent.

Quant au vérificateur, il n'est ni l'un ni l'autre. Il a les pouvoirs qui lui sont accordés par le Parlement, c'est-à-dire son mandat de vérificateur. Il vérifie évidemment. J'ai lu le témoignage de M. Desautels qui, je crois, vous a dit que c'est ce qu'il faisait. Il ne porte pas de jugement sur les politiques, etc., tandis que le commissaire aux langues officielles et moi-même faisons des jugements sur la politique du gouvernement et des agences du gouvernement.

• 1645

Vous m'excuserez de vous donner une réponse un peu longue, mais c'est une question compliquée.

Il y a une autre différence entre le commissaire aux langues officielles et nous. Nous avons juridiction sur le secteur privé dit banques, le secteur des exemple les le secteur de la Bell Canada,

[Traduction]

rights. We must investigate such complaints and make an effort to settle them. If it can't be settled and the Commission believes the complaint should be pursued, it is sent to a human rights tribunal that works like a small court. It is separate.

Mr. Chrétien: Our Standing Committee Environment and Sustainable Development has to make a recommendation to the Minister of Environment, I must admit that some witnesses have told us they see no difference between an auditor or a commissioner while others see significant differences. Our Chairman, Mr. Caccia, has introduced you as the Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission. So we have three possiblities: a commissioner for the environment, an auditor for the environment or a commission for the environment.

Could you take the minutes I have left to tell me what differences you see between these three possibilities our Committee has to consider.

Mr. Yalden: First, there is a difference between us and the Commissioner of official languages. We are a commission, while he is only a commissioner. In other words, he is alone. He is the only one to have status in the legislation; he is the commissioner of official languages. As for me, I am president of a commission. I am the head or chairman of a commission. There is already a difference

Second, the commissioner of offical languages is an ombudsman. He only makes recommendations. He probably said that before. Any ombudsman can only make recommendations. If my memory serves, the Red Book mentions an ombudsman. He makes recommendations. If the departments or agencies don't follow up on his recommendations, he can report to Parliament censuring the fact that the government is not following his recommendations. That is the influence he has. In our case, the process ends with an order from a tribunal that has the same effect as a court order, that is registered with the Federal Court and has exactly the same effect as a Federal Court Order. If you don't obey an order coming from a human rights tribunal, you find yourself exactly in the same position as if you had failed to obey an order coming from the Federal Court. It's quite different.

As for an auditor, he is neither. He has the powers granted him by Parliament, in other words his terms of reference as an auditor. Of course, he audits. I have read what Mr. Desautels said and I believe he told you that this is what he does. He passes no judgement on the policies and so on while the commissioner of offical languages and I do pass judgement on the policies of the government and its agencies.

Please forgive me for giving you a somewhat lengthy answer, but this is a complex question.

There is another difference between the commissioner of official languages and our Commission. We have jurisdiction over the so-called federal private sector, including banks, the telecommunications industry, Bell Canada, the broadcasting

radiodiffusion, que ce soit Radio-Canada ou CTV, le secteur des transports, le CN, Air Canada et ainsi de suite. Le commissaire aux langues officielles a juridiction uniquement sur le secteur gouvernemental, de même que le vérificateur général. Son affaire à lui, c'est seulement le gouvernement. C'est très différent dans notre cas.

Mr. Gilmour: We've had a number of witnesses in earlier. The numbers they're talking about to man this are between 8 and 12, with the ability to contract. Yet you and Mr. Goldbloom are in the area of between 150 and 210.

Are we drastically under-manning this sector? There's quite a difference in the numbers. I'm trying to account for that.

Mr. Yalden: I noticed that the person who'd come to testify before you—it was the ombudsman from New Zealand—said that a dozen people and approximately \$900,000 Canadian in budget would be required. Of course, I can't say. You're the ones who are going to recommend what kind of organization you want.

But if you wish a short answer, Mr. Chairman, to the hon member's question, I would say yes, you are vastly underestimating it. I don't see what you would get with 8 or 10 people dealing with a vast question such as the environment in an enormous country like this one. If it takes 10 or 12 people in New Zealand, with a much smaller land mass and population and not with a federal system, with all the complexity it brings, I should have thought it would be difficult to do that here with that kind of number.

I believe in answering the hon. members' questions—and any parliamentarian's questions—as honestly as I can, but as I told you, I'm not an expert on the environment. I am perhaps something of an expert on the bureaucracy, though, having been around for awhile.

Mr. Gilmour: I appreciate your candid answer, thank you.

Mrs. Kraft Sloan: I've been looking forward to this opportunity to speak to you about this issue. Especially in the case of human rights, I feel there are a lot of connections to what we are trying to achieve in the environment.

Certainly you've already talked about moving your mandate forward, by persuasion or any other means, so I interpret this to be in an advocacy role. This is not to suggest that you are, but we may, with our commission of the environment, suffer from marginalization.

Certainly there is a strong backlash out there against minority rights in this country. It's seen to be politically right and so on. We've all heard that language. So I was wondering if from your experience, particularly with regard to the problems of marginalization and backlash to some of these more progressive ideas, you could help us to think about the commission and the kinds of things we should be considering ourselves.

[Translation]

industry, whether CBC or CTV, the transportation industry, CN, Air Canada and so on. As for the commissioner of official languages, his jurisdiction extends only to the government sector and the same goes for the Auditor General, who deals only with matters involving government. Our situation is quite different.

M. Gilmour: Nous avons déjà entendu bon nombre de témoins. À propos de la taille de l'effectif, on nous a parlé d'une équipe qui comprendrait entre huit et douze permanents qui seraient appuyés par des personnes embauchées sous contrat. Cependant, vous et M. Goldbloom avez chacun un effectif de 150 à 210 employés.

L'effectif que nous prévoyons pour ce nouveau service est-il de beaucoup inférieur à ce qu'il devrait être? Il semble y avoir un écart considérable. J'essaye de trouver une explication.

M. Yalden: Celui qui est venu témoigner devant vous—il s'agit de l'ombudsman de la Nouvelle Zélande—vous a dit, semble—t-il, qu'il faudrait une dizaine d'employés et un budget d'environ 900 000\$ canadiens. Naturellement je ne peux pas vous dire quoi faire. C'est vous qui devrez décider de la structure que vous voulez mettre en place.

Mais, pour répondre brièvement à la question du député, monsieur le président, je dirai que vous sous estimez effectivement de beaucoup la taille de l'effectif dont vous aurez besoin. J'ai du mal à voir comment une équipe de huit ou dix personnes pourrait s'occuper d'une question aussi vaste que celle de l'environnement dans un pays aussi immense que le notre. Si la Nouvelle Zélande, dont le territoire est beaucoup plus petit et la population beaucoup moins importante que la notre, et qui n'a pas toute la complexité d'un régime fédéral, a besoin d'une équipe de dix ou douze personnes, il me semble que nous pourrions difficilement nous contenter d'une équipe aussi restreinte.

Je tiens à répondre aussi honnêtement que possible aux questions des députés, voire aux questions de tous les parlementaires, mais, comme je vous l'ai dit, je ne suis pas un spécialiste de l'environnement. Par contre, l'appareil bureaucratique n'a plus guère de secrets pour moi étant donné ma longue expérience.

M. Gilmour: Je vous remercie de votre franchise.

Mme Kraft Sloan: J'attendais avec impatience l'occasion de m'entretenir avec vous de cette question. Il me semble que la question des droits de la personne présente beaucoup de similitude avec ce que nous essayons d'accomplir dans le domaine de l'environnement.

Vous avez déjà parlé de l'obligation que vous avez de vous acquitter de votre mandat par tous les moyens que vous jugez indiqués, et j'en conclus que votre rôle s'apparente à celui d'un défenseur des moins fortunés. Sans pour autant vouloir qualifier ainsi votre entreprise, nous risquons, avec notre commission sur l'environnement, de nager à contre-courant.

On ne saurait nier que la question des droits des minorités soulève un important mouvement de ressac au Canada. On qualifie cette réaction de droitiste, de réactionnaire, comme nous le savons tous très bien. Alors, je me demande si vous pourriez nous faire profiter de votre expérience, notamment en ce qui concerne le problème de la marginalisation et de la réaction que suscitent certaines idées progressistes, je me demande si vous pourriez nous aider à réfléchir au rôle de la commission et aux éléments dont nous devrions tenir compte.

Mr. Yalden: Perhaps I could say a couple of things. Firstly, on the matter of advocacy versus an agency that has to make informed and careful judgments, there are some people and some parts of the press who attempt to tell us we cannot do both. We think we can. I also believe the language commissioner does both.

I read to you the part of the statute that says we should "endeavour by persuasion, publicity or any other means", etc., to promote human rights. As far as I'm concerned, that is a mandate to advocate in a general way a respect for human rights, because this is what human rights means, minority rights, equality rights in this country.

[Traduction]

M. Yalden: Il y a plusieurs choses que je puis vous dire à ce sujet. Tout d'abord, pour ce qui est des deux volets de notre mandat qui nous amêne, d'une part, à défendre les opprimés et, d'autre part, à porter des jugements informés et prudents, certains, tout particulièrement parmi les médias, dirons que nous ne pouvons pas faire les deux. Nous croyons pouvoir le faire. Je crois que le commissaire aux langues officielles le fait lui aussi.

Je vous ai lu l'article de notre loi habilitante qui stipule que la commission «tente, par tous les moyens qu'elle estime indiqués», de promouvoir les droits de la personne. J'y vois, pour ma part, la confirmation que nous sommes là pour défendre de façon générale le respect des droits de la personne, car les droits de la personne au Canada englobent les droits des minorités et les droits à l'égalité.

• 1650

At the same time, we have statutory responsibilities. We consider complaints, and we have to make judgments about them. In that sense we are most certainly not an advocacy organization. We are not there to advocate particular points of view. We are not there to be on one side or the other of a dossier, and it's important that we not be. If we were to be, we would be very quickly slapped down by the courts, because our decisions are appealable to the Federal Court.

We have to balance in a general way the role of advocate and of adjudicator. From what I have been able to read about what people have in mind with an environmental auditor general or an environmental ombudsman, particularly the latter, I suppose this person would have to be at one and the same time a general advocate for environmental concerns and a person who is able to make objective judgments. I don't think there is a problem about that, but some people do.

On the second matter of backlash, yes, of course there is a backlash to a degree in this country, but I think one mustn't let that get out of hand in one's mind. One mustn't lose one's sense of proportion. I don't need to name the newspapers—I think as political people you all read a lot of newspapers—that take a rather critical line in general on human rights, on immigration, on minority rights and so on. I think I can safely say there are very few. Most newspapers in this country—and I cite newspapers because I think the media are important to our way or working—do not take that line, so I don't think the backlash factor should be exaggerated. I think that's true insofar as we're talking about environment as it is when we are talking about human rights.

M. Sauvageau: Vous nous avez donné des définitions des rôles de M. Goldbloom, du vérificateur général et du président de la Commission canadienne des droits de la personne. Si j'ai bien compris, vous pensez qu'on pourrait donner le caractère de votre poste au poste qui fait l'objet de notre étude. Est-ce que j'ai bien compris? Parmi les trois postes que vous avez décrits, lequel notre Comité pourrait-il adopter?

Par ailleurs, nous avons certaines obligations qui nous sont conférées par la loi. Nous devons recevoir les plaintes et porter jugement sur ces plaintes. Nous ne devons certainement pas, dans l'exercice de ce rôle, défendre une position ou un point de vue par rapport à un autre. Nous ne sommes pas là pour prendre parti, et il est essentiel pour nous de faire preuve d'impartialité. Si nous devions prendre parti, les tribunaux auraient vite fait de nous rappeler à l'ordre, car il peut être fait appel de nos décisions devant la Cour fédérale.

Nous devons donc de façon générale veiller à ce que notre rôle de défenseur n'empiète pas sur notre rôle d'arbitre et vice versa. D'après ce que j'ai pu glaner des propositions qui sont faites concernant la création d'un poste de vérificateur général, ou plus particulièrement d'ombudsman de l'environnement, je conclus que le titulaire serait appelé à jouer un double rôle: celui de défenseur de l'environnement et celui d'arbitre capable de porter des jugements objectifs. Contrairement à d'autres, je ne vois pas d'incompatibilité entre les deux.

Sur cette autre question du ressac, je reconnais qu'il y a effectivement un mouvement de ressac au Canada, mais il ne faut pas en exagérer l'importance. Il faut garder le sens des proportions. Certains journaux que je ne nommerai pas—dans votre rôle d'hommes et de femmes politiques, vous lisez tous beaucoup les journaux—ont de façon générale une démarche assez critique à l'égard des droits de la personne, de l'immigration, des droits des minorités, etc. Je crois pouvoir affirmer sans me tromper qu'ils sont très peu nombreux. La plupart des journaux canadiens—et je cite le cas des journaux à cause de l'incidence importante qu'ont les médias sur notre façon de travailler—ne sont pas aussi critiques, alors je crois qu'il ne faut pas exagérer l'importance du mouvement de ressac. Cela vaut autant dans le domaine de l'environnement que dans celui des droits de la personne.

Mr. Sauvageau: You described for us the roles played respectively by Mr. Goldbloom, the Auditor General and the President of the Canadian Human Rights Commission. If I understood you correctly, you think that the position we want to establish could be similar in nature to your own. Did I understand you correctly? Of the three models you described for us, which one should this Committee adopt?

M. Yalden: Ce que j'ai dit n'était peut-être pas entièrement clair, monsieur le président. Tout d'abord, je ne me suis pas prononcé sur un choix, mais je crois que si j'avais à me prononcer, je pencherais plutôt du côté du modèle ombudsman, ce qu'est le commissaire aux langues officielles. C'est lui qui est ombudsman. De notre côté, nous faisons partie d'un vaste système juridique qui, comme je le disais, commence par les gens qui entrent dans nos bureaux régionaux et se termine à la Cour suprême.

Personnellement, je ne chercherais pas un modèle litigieux. Je chercherais plutôt un modèle ombudsman, c'est-à-dire quelqu'un qui fait des jugements sur les politiques et la mise en oeuvre des politiques, qui fait un rapport annuel au Parlement et qui a le mandat de déposer des rapports spéciaux en cas d'urgence, etc.

M. Sauvageau: On parlerait à ce moment-là d'un pouvoir moral.

M. Yalden: Oui, mais je crois que c'est plus que moral. J'ai occupé les deux postes, ce qui est unique, je crois. Quand vous êtes commissaire aux langues officielles, vous avez un pouvoir moral, mais si le Parlement vous appuie vraiment vis-à-vis des ministères, des ministres et de la bureaucratie, vous avez un pouvoir très considérable.

M. Sauvageau: Merci.

Mr. Dromisky: I find your model intriguing, the fact that you have so many commissioners involved. Do the two full-time commissioenrs share responsibilities or do both of them do the same kind of work?

• 1659

Mr. Yalden: They don't share responsibilities. One is the other's deputy. I am the chief commissioner, and according to the law, the chief executive officer of the commission. The deputy chief commissioner is just that. She chairs the commission when I'm not there and so on. But it's definitely a deputy's position.

Mr. Dromisky: Then you have part-time commissioners.

Mr. Yalden: We have a maximum of six. At the moment we have four.

Mr. Dromisky: Why do you have four or six part-time commissioners? Why aren't they full time?

Mr. Yalden: I should think that would cost taxpayers even more.

Mr. Dromisky: You have six part-time commissioners, so why not three full-time? I can understand the model.

Mr. Yalden: I think the idea was that you needed to have a person who runs the staff and the operations. I wasn't there when the law was passed but I suppose the idea of having a deputy was that we have certain legal functions and when the chief commissioner wasn't there, you needed someone who was tult time to carry on in his or her place. That would account, I think, for the structure of two full time, although you could probably make do with one full time.

[Translation]

Mr. Yalden: What I said was perhaps not entirely clear, Mister Chairman. First of all, I did not really express an opinion one way or another, but if I were to do so, I would tend to favor the ombudsman type model, as examplified by the Commissioner of Official Languages. He is truly an ombudsman. On the other hand, we are part of a much broader legal system, which, as I said earlier, is set in motion when a complaint is received by one of our regional officers and which can bring us right up to the Supreme Court.

Personally, I would not go for a model based on litigation. I would prefer to have more of an ombudsman, that is someone who would make judgements on policies and their implementation, make annual reports to Parliament and submit special reports on matters of great urgency, and so on.

Mr. Sauvageau: So, we would then be talking about moral suasion.

Mr. Yalden: Yes, but I think it goes beyond that. I have held both positions, which I think is quite unique. As Commissioner of Official Languages, you have a moral power, but if you really have the support of Parliament in dealing with ministers as well as their departments and the bureaucracy, your power becomes quite considerable.

Mr. Sauvageau: Thank you.

M. Dromisky: Je suis curieux d'en savoir davantage sur votre modèle, tout particulièrement sur le grand nombre de membres qui composent la commission. Les responsabilités sont-elles réparties entre les deux commissaires à plein temps ou sont-elles assumées également par les deux?

M. Yalden: Les responsabilités ne sont pas réparties entre les deux. L'un est président et l'autre, vice-présidente. Je suis président de la commission et, au terme de la loi son premier dirigeant. La vice-présidente, comme son nom l'implique, assume la présidence en mon absence. Elle est là pour me seconder.

M. Dromisky: Vous avez aussi des commissaires à temps partiel.

M. Yalden: Nous pouvons en avoir jusqu'à six. À l'heure actuelle, nous en avons quatre.

M. Dromisky: Pourquoi avez-vous quatre ou six commissaires à temps partiel? Pourquoi ne sont-ils pas des commissaires à plein temps?

M. Yalden: S'ils étaient tous à plein temps, cela coûterait encore plus cher aux contribuables.

M. Dromisky: Vous avez six commissaires à temps partiel, alors, pourquoi n'en auriez-vous pas trois à plein temps? Pour ce qui est du modèle, je comprends.

M. Yalden: Je crois que l'on s'est dit au départ qu'il fallait quelqu'un pour diriger le personnel et les opérations. Je n'étais pas là quand la loi a été adoptée, mais je suppose que si l'on a décidé de créer un poste de vice-président, c'est que la commission est chargée de certaines fonctions juridiques et que, en l'absence de son président, il faut un commissaire à plein temps pour le remplacer. C'est ce qui explique, je pense, que la commission ait deux commissaires à plein temps, bien que le travail pourrait sans doute être fait par un seul commissaire à plein temps.

Why do we have the part-time people? I think the idea is to get a certain representativeness from across the country and from the various groups that have an interest in human rights, particularly minority groups. When we had six plus the two of us, which made it eight—and we had that last summer before two of them went off the commission—we had four men and four women. We had a couple of francophones. We had a lawyer from Toronto who moves about in a wheelchair—in other words, she is a disabled person. We had an aboriginal person. We still have a person who is a Sikh, from the west, and so on.

When you are dealing with human rights, I think there is good reason to have a mix of people on your commission. I would suppose that was one of the reasons why the part-time commissioners were originally thought of. If you had eight full-time commissioners, it would cost you more money, of course.

Mr. Dromisky: I understand that. I just couldn't understand why they were part time.

You mentioned the fact that there are parts of the act you'd like to amend. Are there any parts of the act you would like to amend that pertain directly to your responsibilities?

Mr. Yalden: Yes. Technically speaking, our reports are submitted to Parliament via the Minister of Justice, whereas the report of the Commissioner of Official Languages, for example, is submitted directly to the two Speakers.

We believe we should also report directly to Parliament. Among other reasons, we are very frequently in litigation against the government. We believe it to be a conflict to have to, in any sense, submit a report to the minister, particularly when that minister happens to be the Attorney General of Canada, against whom we litigate quite frequently.

I am not suggesting that either the current minister or his predecessors in any way interfere with us. Indeed, I said in my statement that they don't, but it's not a proper relationship, in my view. I think it should be the same as for the others who report.

Now, we've been allowed to act independently for a long time, but one can see the possibilities for reducing our independence. So that is one procedural matter that affects us.

This is carrying us rather far afield, Mr. Chairman, but nevertheless, we have certain responsibilities in respect of employment equity—the participation of women, aboriginal people, disabled people, and visible minorities in the workforce.

[Traduction]

Pourquoi avons—nous des commissaires à temps partiel? Je crois que l'objectif primaire était d'assurer une certaine représentation des différentes régions du pays et des divers groupes qui s'intéressent aux droits de la personne, notamment des groupes minoritaires. Quand nous étions huit commissaires, six commissaires à temps partiel plus nous deux—nous étions huit l'été dernier avant que deux des commissaires à temps partiel ne démissionnent—nous étions quatre hommes et quatre femmes. Nous comptions deux francophones, une avocate torontoise qui se déplace en fauteuil roulant—autrement dit, une handicapée—un Autochtone, un Sikh, de l'ouest, qui est toujours avec nous, etc.

Il est logique qu'une commission qui s'occupe de droits de la personne soit composée de représentants des divers éléments de la société. Je suppose que c'est là une des raisons pour lesquelles on avait songé à l'origine à des commissaires à temps partiel. Naturellement, si nous étions huit commissaires à temps plein, cela coûterait plus cher.

M. Dromisky: Oui, je comprends. Je n'arrivais tout simplement pas à comprendre pourquoi vous aviez des commissaires à temps partiel.

Vous avez dit que vous souhaiteriez modifier certaines dispositions de votre loi habilitante. Parmi ces dispositions que vous voudriez modifier, y en-t-il qui touchent directement à vos responsabilités?

M. Yalden: Oui, il y en a. Au terme de la loi, nos rapports sont présentés au Parlement par l'entremise du ministre de la justice, tandis que le Commissaire aux langues officielles soumet directement son rapport aux présidents des deux Chambres.

Nous considérons que nous devrions également soumettre nos rapports directement au Parlement, entre autres raisons parce que nous sommes très souvent partie à des litiges qui nous opposent au gouvernement. Nous estimons être dans une situation de conflit du fait d'avoir, même si ce n'est que pour la forme, à présenter nos rapports par l'entremise du ministre de la Justice, d'autant plus que celui—ci est aussi le Procureur général du Canada, contre qui nous sommes très souvent appelés à plaider devant les tribunaux.

Je ne veux pas donner à entendre que le ministre actuel ou ses prédécesseurs auraient essayé d'intervenir en quoi que ce soit pour nous empêcher de faire notre travail. J'ai d'ailleurs indiqué dans mon exposé qu'ils ne l'ont jamais fait, mais la relation n'est pas, à mon avis, une relation saine. Je crois que la relation devrait être la même que pour les autres titulaires de charges qui doivent faire rapport au Parlement.

Bon, alors, nous exerçons depuis longtemps nos fonctions de façon indépendante, sans intervention de l'État, mais la possibilité existe tout de même que l'on cherche à porter atteinte à notre indépendance. C'est donc là une question de procédure qui nous touche.

Nous voilà rendus un peu loin du sujet de votre étude, monsieur le président, mais nous avons certaines responsabilités relativement à l'équité en matière d'emploi—la participation des femmes, des Autochtones, des personnes handicapées et des

would require amendments probably to our act and to the Employment Equity Act, both of which have been promised by the government, to give us a clearer mandate.

One final example is that although we have a very broad mandate and we interpret it in a very broad way, it could be more precisely stated in respect of our capacity to conduct audits of governmental organizations.

• 1700

The Chairman: Thank you, Mr. Dromisky.

Mr. Lincoln, please go ahead.

Mr. Lincoln: Mr. Yalden, I must say I found your testimony very useful in the sense that we had at least one major witness who suggested a commission rather than a commissioner. Your having lived with two regimes is extremely useful to us from the point of your personal experience.

In your judgment, is a seven-year mandate appropriate? Should it be shorter? Do you have any comments regarding the length of the

Mr. Yalden: I certainly would not make it shorter. I think at seven years, it's reasonable. The idea, of course, is that the longer it is, the more independent the person who has the job feels, because he or she doesn't think someone's looking over her shoulder and you're not worried about the next job you're going to have.

Arguably the best of all is what the Auditor General has. If I am not mistaken, it is 10 years, not renewable. But that perhaps is better suited to someone in the auditing profession, since most of our Auditors General have come from the accounting profession and have gone back to it, or have gone back into the private sector.

For some people who would take the job you have in mind, it might not suit that well. They might come out of the public sector. On balance, I think seven years is a reasonable period of time. I would make it renewable, because if you once put non-renewable in the law, there's no going back on it. If you had an excellent person in the job, you might regret it if that person's tenure couldn't by law be renewed.

Mr. Lincoln: Excuse me for not knowing the workings of the commission well. This is why this question might seem not appropriate.

As a commission, do you work with the other part-time commissioners and your deputy commissioner to arrive at major decisions, or are you the decision-maker all by yourself?

Mr. Yalden: We do two types of work, and indeed today and yesterday we've been doing one of them.

[Translation]

Those responsibilities are very poorly spelled out in the law. This minorités visibles à la population active. Ces responsabilités sont très mal définies dans la loi. Pour que notre mandat soit plus clair, il faudrait sans doute modifier notre loi habilitante de même que la Loi sur l'équité en matière d'emploi, et je tiens à préciser que le gouvernement s'est engagé à apporter les modifications voulues aux deux lois.

> Je vous donne un dernier exemple: même si nous avons un mandat très vaste, que nous interprétons de façon très large, notre rôle de vérification auprès des organismes de l'État pourrait être défini plus

Le président: Merci monsieur Dromisky.

Monsieur Lincoln, vous avez la parole.

M. Lincoln: Monsieur Yalden, je dois dire que j'ai trouvé votre témoignage très utile en ce sens que nous avons entendu au moins un témoin important nous dire que nous devrions créer une commission plutôt que de nommer un commissaire. Comme vous avez vécu sous les deux régimes, votre expérience personnelle nous est extrême-

À votre avis, un mandat de sept ans est-il convenable? Le mandat devrait-il être plus court? Avez-vous de quelconques observations à faire sur la durée du mandat?

M. Yalden: Je ne le rendrais certainement pas plus court. Je crois que sept ans, c'est raisonnable. Évidemment, plus le mandat est long, plus le titulaire du poste se sent indépendant, parce qu'il ou elle n'a pas l'impression que quelqu'un surveille ses agissements et n'a pas à s'inquiéter de son prochain emploi.

On pourrait soutenir que la solution idéale est celle du vérificateur général. Si je ne me trompe, il est nommé pour 10 ans et le mandat n'est pas renouvelable. Mais cela convient peut-être davantage à la profession comptable, puisque la plupart de nos vérificateurs généraux étaient des comptables professionnels qui sont retournés à la pratique de leur profession après leur mandat, ou bien ont trouvé une place dans le secteur privé.

Pour quelqu'un qui assumerait le poste que vous avez en tête, cela ne conviendrait peut-être pas aussi bien. Le titulaire pourrait venir du secteur public. Tout compte fait, je crois que sept ans, c'est une période raisonnable. J'en ferais un mandat renouvelable, parce qu'une fois qu'on inscrit dans la loi que ce n'est pas renouvelable, il n'y a plus moyen d'y revenir. Si vous trouviez un excellent titulaire, vous pourriez regretter de ne pas pouvoir reconduire le ou la titulaire dans ses fonctions.

M. Lincoln: Je m'excuse de ne pas connaître très bien le fonctionnement de la commission. C'est pourquoi cette question-ci pourrait fort bien ne pas vous sembler pertinente.

Dans votre commission, travaillez-vous de concert avec les autres commissaires à temps partiel et avec votre commissaire adjoint pour prendre les grandes décisions, ou bien êtes-vous chargé de prendre les décisions tout seul?

M. Yalden: Notre travail comprend deux volets distincts. En fait, hier et aujourd'hui, nous avons justement consacré deux jours à l'un de ces volets.

Once a month, we meet as an entire commission, which as I've said, could be six plus two—it happens to be four plus two at the moment. We take complaints from individuals and groups that believe their human rights have been violated in one way or another. They've been victims of discrimination, be it on the grounds of sex or race or religion or what have you. We go through these complaints and we decide what to do with them. We do that collectively.

I chair the meetings. Generally we try to reach a conclusion by consensus, that is to say, without any voting. Occasionally, very occasionally, to put an end to the discussion I ask how people feel about this, and they indicate how they would vote.

I never vote if I can avoid it. I would only do so to break a tie. But generally if we have the proper number of commissioners—it's an odd number, so there won't be a situation like that—we do those things collectively.

In addition, we consider major questions of policy. I guess that's the way I've chosen to run the commission. Some of these policy questions can be highly controversial, I may say, like same–sex benefits or something. We try to consider those together and arrive at a consensus, because it seems to me that when I speak for the commission, it would be unfair if I knew there were commissioners who were profoundly opposed to what I was saying.

I probably wouldn't do that. I would probably, in such an instance, say that we didn't really have a consensus in the commission. But that's not something that has happened. On the whole and in general terms, we do have a consensus, and we arrive at consensus on policy questions and on these complaints in the way I've described—once a month, the commissioners come.

In between meetings, the commission is run by the deputy commissioner and myself. The law provides that I can do all those things the commission can do. In other words, if a decision needs to be taken, I can create a division of the commission, as they call it, and it can consist of any one of those commissioners or me. It's an odd law because I can authorize myself to take the decisions the commission takes.

• 1705

I don't do that very often. I only do it if, for example, we have a settlement involving money. If the person who received the settlement from an employer needs the money in a hurry and we won't be meeting for three or four weeks I approve that settlement myself.

Sometimes in the summer when we don't meet, I take a number of decisions without the others being there. Generally I don't like to do that out of courtesy to the other commissioners, but the law authorizes me to do that.

[Traduction]

Une fois par mois, la commission au complet se réunit. Comme je le disais, le nombre de commissaires pourrait être de six plus deux, mais il se trouve qu'en ce moment, c'est quatre plus deux. Nous étudions alors les plaintes émanant de particuliers et de groupes qui estiment que leurs droits fondamentaux ont fait l'objet d'une violation quelconque. Ils se disent victimes de discrimination, que ce soit pour des motifs de sexe, de religion ou quoi que ce soit. Nous passons en revue ces plaintes et nous décidons de la manière dont nous allons y donner suite. Nous le faisons collectivement.

Je préside les réunions. Généralement, nous tentons de dégager un consensus, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de vote. À de très rares occasions, pour mettre fin à la discussion, je demande aux gens d'exprimer leur opinion sur une question et ils font savoir dans quel sens ils voteraient.

Je ne vote jamais moi—même si je peux l'éviter. Je ne le fais que pour trancher en cas d'égalité des voix. Mais généralement, si nous avons le nombre voulu de commissaires—c'est un nombre impair, de sorte que cela ne risque pas d'arriver—nous faisons tout cela collectivement.

En outre, nous étudions des questions de politique générale. Je suppose que c'est la manière dont j'ai choisi de diriger la commission. Certains de ces dossiers peuvent être très controversés, comme les prestations versées aux conjoints du même sexe. Nous essayons de réfléchir à tout cela ensemble et d'en arriver à un consensus, car il me semble que lorsque je parle au nom de la commission, ce serait injuste si je savais que certains des commissaires sont catégoriquement opposés à la position que j'énonce.

Je ne le ferais probablement pas. En pareil cas, je pourrais dire que nous n'avons pas vraiment dégagé de consensus là-dessus à la commission. Mais cela n'est jamais arrivé. Dans l'ensemble et de façon générale, nous dégageons un consensus sur des dossiers généraux et sur les plaintes de la manière que j'ai décrite, c'est-à-dire à l'occasion de réunions mensuelles des commissaires.

Entre les réunions, la commission est dirigée par le commissaireadjoint et moi-même. La loi stipule que je peux me charger de tout ce que la commission doit faire. Autrement dit, lorsqu'il faut prendre une décision, je peux créer une division de la commission composée d'un commissaire et de moi-même. C'est une disposition assez curieuse de la loi, puisque je peux m'autoriser moi-même à prendre les décisions que la commission prend.

Je ne le fais pas très souvent. Cela arrive seulement lorsque par exemple le règlement d'une affaire comporte le versement d'une somme d'argent. Si la personne qui touche la somme de son employeur a besoin de l'argent de toute urgence et si nous ne prévoyons pas nous réunir avant trois ou quatre semaines, j'approuve le règlement moi-même.

Pendant l'été, nous ne nous réunissons pas et je prends donc parfois un certain nombre de décisions en l'absence des autres commissaires. Généralement, je n'aime pas faire cela par simple courtoisie envers les autres commissaires, mais la loi m'autorise toutefois à le faire.

Mr. DeVillers: If the recommendation and ultimate decision is to hire or create the post of one commissioner for the environment, what qualifications do you think that person should bring to the job, subject, of course, to the terms of reference and the mandate?

Mr. Yalden: I find that a very difficult question only in one sense. I don't know whether such a person, in your view, should be an expert in matters relating to the environment or a generalist who would rely on his or her staff to provide expert advice.

I'm used to a world in which people are generalists so I would probably come down on that side. I wasn't an expert in human rights and I'm not a lawyer, although most of the people who surround me are lawyers and much of what we do is highly technical and involves the law. I would think a generalist could do the job.

The advantage of a generalist would be that the person wouldn't have any baggage to carry around. He or she wouldn't be a representative of some lobby group, large firm or what have you. He or she would be clean intellectually, so to speak. That might be an advantage.

You certainly would want a person who has an independent mind, is reasonably tough, doesn't get kicked around too easily and doesn't mind dealing with the press or speaking out.

Mr. DeVillers: Do you think government experience would be an asset?

Mr. Yalden: No, not necessarily. In some respects, I would think it's always easier if you know your way around Ottawa. If you look at the commissioners of official languages, D'Iberville Fortier and I were former officials while Keith Spicer and Victor Goldbloom were not, although Victor as a political person at the provincial level certainly knew his way around government in general, although not here.

I don't think it would be necessary for the person to come out of the public service or be an ex-deputy minister or something of that sort, as I was. When I became Official Languages Commissioner—I had previously been deputy minister of communications—it certainly didn't hurt that I knew the way things worked and knew most of the people who worked them. But that's not necessary.

Mr. Abbott (Kootenay East): Thank you, Mr. Chairman.

I particularly appreciate you attending here with your experience in bureaucracy—and I say that with a positive tone to my voice.

Mr. Yalden: I hope so, sir.

Mr. Abbott: The committee knows one of my pet objectives is to make sure we don't develop an extra level of bureaucracy to potentially create inefficiencies.

[Translation]

M. DeVillers: Si la recommandation et la décision ultime est d'embaucher ou de créer le poste de commissaire de l'environnement, quelles devraient être à votre avis les qualités requises pour occuper ce poste, sous réserve évidemment des stipulations du mandat?

M. Yalden: Je trouve très difficile de répondre à cette question pour la raison que voici: j'ignore si, à votre avis, le candidat choisi devrait être un spécialiste en matière d'environnement ou plutôt un généraliste qui fonderait ses décisions sur les conseils experts de ses collaborateurs.

Je suis habitué à un monde peuplé de généralistes, de sorte que je pencherais probablement plutôt de ce côté. Je n'étais pas un expert des droits de la personne et je ne suis pas avocat, bien que la plupart des gens de mon entourage sont avocats et bien qu'une grande partie de notre travail soit très technique et de nature juridique. Je crois donc qu'un généraliste pourrait occuper le poste.

L'avantage d'un généraliste est que le titulaire n'apporterait pas avec lui le moindre bagage. Il ne serait pas un représentant d'un quelconque groupe de pression, d'une grande entreprise ou quoi que ce soit. Le ou la titulaire serait intellectuellement vierge, pour ainsi dire. Cela pourrait être un avantage.

Vous auriez assurément avantage à recruter un candidat indépendant d'esprit, raisonnablement tenace, qui ne se laisse pas influencer trop facilement, quelqu'un qui a son franc parler et qui serait à l'aise avec les journalistes.

M. DeVillers: À votre avis, l'expérience de l'appareil gouvernemental serait-elle un atout?

M. Yalden: Non, pas nécessairement. À certains égards, je dirais que c'est toujours plus facile quand on a des contacts à Ottawa. Dans le cas des commissaires aux langues officielles, d'Iberville Fortier et moi-même étions issus de la fonction publique, tandis que Keith Spicer et Victor Goldbloom ne l'étaient pas, bien que Victor, à titre de politicien au niveau provincial, savait assurément comment s'y prendre avec l'appareil gouvernemental en général, mais pas à Ottawa.

Je ne crois pas qu'il serait nécessaire que le titulaire soit issu de la fonction publique ou soit un ex-sous-ministre ou quelqu'un du genre, comme c'était mon cas. Quand je suis devenu Commissaire aux langues officielles, j'avais auparavant été sous-ministre des communications et cela ne m'a assurément pas nui de savoir exactement comment fonctionne l'appareil gouvernemental et de connaître la plupart des gens qui en actionnent les leviers. Mais ce n'est pas nécessaire.

M. Abbott (Kootenay-Est): Merci, monsieur le président.

Je vous suis particulièrement reconnaissant de témoigner devant nous, compte tenu de votre expérience dans la bureaucratie, et j'emploie ce mot dans un sens positif.

M. Yalden: Je l'espère, Monsieur.

M. Abbott: Le Comité sait que l'une de mes marottes, c'est de faire attention de ne pas alourdir l'appareil bureaucratique dans nos efforts en vue de remédier aux lacunes éventuelles.

From your experience in the bureaucracy, is there anything you could caution us about in writing the terms of reference for the person in this position, to ensure it is a new, clean position that will not add to the potential roadblocks to efficiencies and being able to get things done?

• 1710

Mr. Yalden: I think that's a very perceptive, and as a result very difficult, question. It occurred to me, when trying to look a little bit at the dossier before I came here to speak to the committee, that there was and is, as there often is in these things, a risk of duplication and people getting in one another's way. Certainly as I read it—and I repeat I'm a neophyte in these matters—you already have the Auditor General who will go on doing environmental audits. At least, that's as I understand it. No one said he wouldn't.

You have FEARO, as it's now called, and if I read government policy correctly it would become a somewhat different agency; nevertheless, it would be an independent agency of some type. You could have the environmental auditor general that we're here to talk about, commissioner or auditor or whatever he's called, and finally you have the department.

We very often seem to end up with that kind of thing in this country, especially since on top of that we are a federation and we multiply these departments, agencies, ombudsmen and what have you, at the provincial level. I certainly would take a long, hard look at anything that appeared to lead toward duplication and an excessive number of agencies doing the same thing.

On just exactly how you should do that, I think it would be out of place for me to try to say. I haven't been part of your work thus far. But if your staff is directed to look in that way and to be very rigorous in insisting that you not have more than you need before you get it and then find it's difficult to do away with, I'm sure that would be a good idea.

Mr. Finlay: Mr. Yalden, I believe you said the mandate under the the Canadian Human Rights Act was to deal with discrimination in the federal civil service.

Mr. Yalden: Yes. I said our mandate is somewhat different from the others you've been looking at, whether it's the Auditor General or the language commissioner. I'm not sure whether you've see the access to information and privacy commissioner's, but ours is different insofar as it deals with the federal public service, properly speaking, and also with organizations such as the armed forces, the RCMP, and agencies like the National Research Council and so on.

In addition to all of those and crown corporations, we deal with the private sector. That is different. We deal with companies under federal jurisdiction or that have federal charters, or both. For example, we deal with all of the banks, which is a large part of our day-to-day operation because they are very large employers. There are 20,000 to 30,000 and more people employed by the main half-dozen chartered banks.

[Traduction]

D'après votre expérience dans la bureaucratie, auriez-vous des mises en garde à nous faire pour ce qui est de l'énoncé du mandat qui serait confié au titulaire de ce poste, l'objectif étant de s'assurer qu'il s'agit d'un tout nouveau poste qui ne comporterait aucun lien et qui ne risquerait pas de nuire à l'efficacité et de mettre des bâtons dans les roues de ceux qui veulent vraiment faire avancer les choses?

M. Yalden: Que voilà une question très perspicace et donc très difficile. Avant de venir témoigner devant le comité, j'ai examiné un peu le dossier et il m'est apparu qu'il y avait et qu'il y a encore souvent dans ce genre de situation un risque de double emploi et de chevauchement des efforts qui se nuisent mutuellement. Je répète que je suis néophyte dans tout cela, mais de mon point de vue, il y a déjà le vérificateur général qui continuera de faire des vérifications environnementales. Du moins, c'est ainsi que je vois les choses; personne n'a dit qu'il ne le ferait pas.

Il y a par ailleurs le BFEEE, comme on l'appelle maintenant, et si j'ai bien déchiffré la politique gouvernementale, cet organisme serait quelque peu transformé; néanmoins, il demeurerait sous une forme ou sous une autre et serait indépendant. Il y aurait ensuite le vérificateur général de l'environnement dont on discute en l'occurrence, qui pourrait aussi s'appeler commissaire ou vérificateur ou peu importe son titre, et il y aurait enfin le ministère.

On dirait que nous nous retrouvons souvent dans ce genre de situation au Canada, surtout si l'on ajoute que nous sommes une fédération et que nous multiplions ces ministères, agences, ombudsman, etc., au niveau provincial. Chose certaine, je scruterais d'un oeil très critique toute proposition qui semblerait devoir aboutir au double emploi ou à un nombre excessif d'agences chargées des mêmes dossiers.

Quant à savoir comment vous devriez procéder, il serait déplacé pour moi de le dire. Jusqu'à maintenant, je n'ai pas participé à vos travaux. Mais je suis certain que ce ne serait pas une mauvaise idée de donner instruction à votre personnel d'examiner les choses sous cet angle et d'être rigoureux afin d'être sûrs de ne pas vous retrouver avec un appareil qui dépasse vos besoins et dont il vous serait très difficile de vous débarrasser par la suite.

M. Finlay: Monsieur Yalden, je crois vous avoir entendu dire que le mandat institué par la Loi canadienne sur les droits de la personne était de se pencher sur les cas de discrimination dans la fonction publique fédérale.

M. Yalden: Oui. J'ai dit que notre mandat est quelque peu différent de celui des autres postes que vous avez étudiés, qu'il s'agisse du vérificateur général ou du commissaire aux langues. J'ignore si vous avez entendu le commissaire à l'information et le commissaire à la protection de la vie privée, mais notre mandat est différent dans la mesure où il vise exclusivement la fonction publique fédérale et aussi des organismes comme les Forces armées, la GRC, le Conseil national de recherche, etc.

En plus de la fonction publique et des sociétés d'État, nous nous occupons du secteur privé. C'est différent. Nous traitons avec des compagnies qui relèvent de lois fédérales ou qui ont une charte fédérale ou les deux. Par exemple, nous nous occupons de toutes les banques, ce qui est une partie importante de notre travail quotidien parce que ce sont de très gros employeurs. Les six principales banques à charte emploient de 20 à 30 000 personnes.

We also deal with any and all institutions in the area of telecommunications, because telecommunications is federal. That, of course, includes Bell Canada, an enormous company, as again you know. It also includes all the telephone companies across the country.

We deal with broadcasting companies—CTV, CBC, Global and all broadcasting—because they are federal. We deal with the major transportation companies because they're interprovincial. We don't deal with the TTC, although oddly enough we deal with the OTC because they cross a river. They are interprovincial. We also deal with CN, CP, VIA Rail, Air Canada, Canadian, and so on.

Our role is different, and I haven't heard anything or read anything in the testimony that seemed to be referring to the private sector. You seem to be talking exclusively about the governmental and paragovernmental sector, but we deal with the private sector, that being one of the differences between us and an ombudsman. The other major difference between us an ombudsman is that the end result of our process, a decision by a human rights tribunal, has the force of law, the force of a court order, and not to obey it means one is in contempt of an order of the court.

• 1715

This is not the same as the language commissioner or the ombudsman model who, as one of your members said earlier, has a moral force. I personally am of the view that the moral force, provided what we're talking about is the force of Parliament behind this ombudsman, is in many ways preferable. In our business there is a great deal of litigation, which makes a lot of money for the lawyers, but it doesn't necessarily advance things very quickly.

Mr. Finlay: Did I misunderstand you when answered a question on the New Zealand comparison? I thought you said it was important for you not to be on one side of a dispute. You could advocate human rights in a general sense, but you must be balanced in decision—making and cannot take one side in a dispute. Then you went on to say later that in reporting through the Minister of Justice you often had to take the minister or the government to task in a tribunal or in a court case.

Mr. Yalden: Yes, sir. For example, I hope everyone in this room agrees that there should be no age discrimination. As mine advances, I feel particularly that there should be no age discrimination. Our commission speaks out against age discrimination and in a general way we try to remind Parliament and the public that there is age discrimination in this country.

We have also argued in favour of doing away with mandatory retirement. It is the position of the government that they would do that, and they're supposed to be prepared to amend the act to that effect.

[Translation]

Nous nous occupons aussi de toutes les entreprises dans le domaine des télécommunications, parce que les télécommunications sont du domaine fédéral. Cela comprend évidemment Bell Canada, qui est une énorme entreprise, comme vous le savez. On y trouve aussi toutes les compagnies de téléphone d'un bout à l'autre du Canada.

Nous traitons avec les compagnies de radiodiffusion, CTV, CBC, Radio—Canada, Global et toutes les autres, parce qu'elles sont de juridiction fédérale. Nous traitons avec les principales compagnies de transports parce qu'elles sont interprovinciales. Nous ne nous occupons pas de la société du transport en commun de Toronto, bien que, curieusement, nous nous occupons du transport en commun d'Ottawa, parce que ses autobus traversent la rivière et que c'est donc une entreprise interprovinciale. Il y a aussi le CN, le CP, VIA Rail, Air Canada, Canadian, etc.

Notre rôle est différent de ce que vous envisagez, puisque dans tout ce que j'ai lu et entendu, il n'était nullement question du secteur privé. Vous semblez envisager exclusivement un rôle dans le secteur gouvernemental et paragouvernemental, tandis que nous, nous nous occupons du secteur privé, ce qui est l'une des principales différences entre nous et un ombudsman. L'autre grande différence est bien sûr le résultat final de notre processus, qui est une décision rendue par le Tribunal des droits de la personne, décision qui a force de loi, qui est l'équivalent d'une ordonnance de tribunal et que le fait d'y désobéir constitue un outrage à la magistrature.

Ce n'est pas la même chose que le commissaire aux langues officielles ou l'ombudsman qui, comme l'un des députés l'a dit tout à l'heure, a un soutien moral. Je suis d'avis que ce soutien moral, pour autant que l'on entende par là l'appui accordé à l'ombudsman par le Parlement, est à bien des égards une meilleure option. Dans notre domaine, il y a beaucoup d'affaires litigieuses, ce qui permet aux avocats de gagner beaucoup d'argent, mais cela ne permet pas nécessairement de régler les problèmes avec célérité.

M. Finlay: Je ne sais pas, mais ai—je bien compris ce que vous avez dit en réponse à une question sur la Nouvelle-Zélande? Je pensais que vous aviez dit qu'il était important que vous ne vous rangiez pas d'un côté ou de l'autre d'un litige. Vous pouvez promouvoir les droits de la personne de façon générale, mais lorsque vous prenez des décisions vous ne pouvez pas appuyer un parti ou l'autre. Vous avez ajouté par après que vous faisiez rapport au ministre de la Justice qui fait par la suite rapport au Parlement, et que vous avez souvent dû plaider contre le ministère ou le gouvernement devant les tribunaux.

M. Yalden: C'est exact. Par exemple, j'espère que tous ceux qui sont dans la salle reconnaîtront volontiers qu'il ne devrait pas y avoir de discrimination fondée sur l'âge. Plus je vieillis, plus j'en suis convaincu. Notre commissariat s'oppose à ce genre de discrimination et de façon générale nous essayons tenons à rappeler au Parlement et au public que c'est l'à un genre de discrimination qui existe au pays.

Par ailleurs, nous nous sommes officiellement opposés à la retraite obligatoire. Le gouvernement a convenu que cette pratique devait disparaître, et il est censé être disposé à modifier la loi afin d'assurer que ce type de discrimination disparaîtra.

Having said all of that, however, when it comes down to dealing with what is age discrimination, we have, for example, some differences of opinion with the armed forces. As I'm sure most of you know, they can and do retire people as early as 40 years. We consider that to be age discrimination, and they don't. They consider it to be a normal, natural and proper way to run the forces and to take men at a young age and let them out somewhere between the ages of 40 and 55 years.

When we have cases of that type we will sometimes end up in a situation where our decisions and those of the human rights tribunals are appealed to the federal court. All the way through that process when we've been in the tribunal process, the commission will have been arguing against lawyers who represent the armed forces. When it comes to the court level, it could be lawyers who represent the Attorney General of Canada, so we can find ourselves litigating against the government in that sense. At the same time, our report to Parliament passes through the Minister of Justice's hands on the way.

I'm not suggesting that the minister would or could stop it. That would be a very unlikely event. Nevertheless, it probably is cleaner and better if we report directly.

Mr. Finlay: So you would take sides in a complaint if you investigated it and found it...?

Mr. Yalden: That's correct. We would say that so and so had been a victim of discrimination on the grounds of sex, or a person had been subject to sexual harassment, for example.

What I was trying to say about the advocate versus the adjudicator role is that some people, let's say representing feminist organizations, would wish us to be 100% in their camp. We aren't always. We may come to the conclusion that something they would consider harassment is not harassment, to take one example. Or we may consider that something is not religious discrimination, although the representatives of some of the churches would say it was, and so on. We agree with them, in other words, at a general level, but perhaps not when we actually make a decision.

• 1720

The Chairman: Thank you, Mr. Finlay.

My list is exhausted, which puts the chair in the lucky position of asking a question or two as well. I will do that by seeking your comments on the following.

When responding to new demands in public policy, as in the case of the environment, you see a government that wishes to respond to that type of concern by way of instituting an agency whose name we still don't know, but nevertheless, it will likely deal with environmentally related issues.

We have done it in the past in response to human rights. We have done it in the past in the response to official languages, as well as with access to information and when the public requested privacy, under the Privacy Act. We may do it in

[Traduction]

Cela dit, cependant, lorsqu'il s'agit de déterminer ce qu'on entend par discrimination fondée sur l'âge, nous ne partageons pas, par exemple, l'opinion des forces armées. Comme la plupart d'entre vous le savez, les forces armées peuvent forcer certains militaires à prendre leur retraite dès 40 ans, et elles le font d'ailleurs. Nous sommes d'avis qu'il s'agit là d'une forme de discrimination fondée sur l'âge. Les dirigeants des forces armées ne sont pas du même avis. Ils sont d'avis qu'il s'agit d'une façon normale et appropriée d'administrer les forces armées et de recruter les soldats lorsqu'ils sont jeunes et de les mettre à la retraite entre 40 et 55 ans.

Dans des circonstances semblables, nos décisions et celles des tribunaux des droits de la personne sont parfois l'objet d'un appel auprès de la Cour fédérale. Tout au long des affaires du genre, le commissariat plaide contre des avocats qui représentent les forces armées. Lorsque les tribunaux sont saisis de l'affaire, nous plaidons à ce moment—là contre le gouvernement ou plutôt contre des avocats qui représentent le procureur général du Canada. De plus, le rapport que nous déposons au Parlement est déposé d'abord auprès du ministre de la Justice.

Je ne dis pas que le ministre intercepterait ce rapport. Ce serait fort peu probable. Néanmoins, il vaudrait probablement mieux que notre rapport soit déposé directement au Parlement.

M. Finlay: Vous prendriez parti dans un litige si après avoir enquêté vous aviez conclu...?

M. Yalden: C'est exact. Nous dirions qu'un particulier a été victime de discrimination fondée sur le sexe, ou qu'une personne a été victime d'harcèlement sexuel par exemple.

Ce que j'ai voulu dire en ce qui a trait à la comparaison du rôle de défenseur et du rôle d'arbitre, c'est que certaines personnes, par exemple celles qui représentent des groupes féministes, voudraient qu'on les appuie sans équivoque dans toutes les circonstances. Or, il n'en n'est pas toujours ainsi. Nous pourions par exemple en venir à la conclusion que ce qui est à leurs yeux une forme de harcèlement n'en est pas vraiment. Ou nous pourrions juger que dans une affaire particulière il n'y a pas eu discrimination religieuse alors que les représentants de certaines des églises diraient que d'après eux il y a eu en fait discrimination religieuse. C'est-à-dire qu'à un niveau général nous sommes d'accord avec eux mais quand nous devons prendre une décision, nous devons rester neutres.

Le président: Merci, monsieur Finlay.

Il n'y a plus de noms sur ma liste si bien que je pourrai poser une ou deux questions. J'aimerais avoir votre avis sur ce qui suit.

En réponse aux demandes du public qui veut que le gouvernement adopte des politiques dans divers domaines, comme celui de l'environnement, le gouvernement a décidé de mettre sur pied un organisme dont le nom n'a pas encore été arrêté, qui se penchera vraisemblablement sur des questions environnementales.

Nous avons agi de la même façon par le passé en ce qui a trait aux droits de la personne, aux langues officielles et à l'accès à l'information, et lorsque le public en a fait la demande, nous avons adopté la Loi sur la protection des renseignements

future for the protection of the consumer, perhaps. We may do it in the future for the protection of the individual who has been done wrong under unemployment insurance. Who knows? Is this a pattern of a modern form of government, that of creating small, agile units that would respond to requirements as they emerge in the public domain?

Mr. Yalden: I think it is, Mr. Chairman, certainly in the area of human rights and in the area of abuse of governmental power and governmental process. The institution of the ombudsman, though it goes back a long way in Sweden and in one or two other countries, is relatively recent as a worldwide phenomenon.

There are now ombudsmen all over the world. I think there are more than 100. A number of them are specialized ombudsmen for the environment, for prisoners, for the armed forces and so on. It is, I think, a modern way of dealing with these problems, because it helps in an increasingly complex world to deal with the inevitable arbitrariness of government power.

These ombudsmen have the authority to say wait a moment there, you are acting in an abusive manner or you are acting in an arbitrary manner vis—à—vis the interests of citizen A.

The Chairman: But that argument could be that you formed the department 20 years ago. Why isn't that department performing its job as required? Why isn't the department—regardless of the discipline, now—be it justice or consumer protection or you name it, performing the role that is perceived to be also one of protecting the citizen?

Mr. Yalden: I think it is probably asking too much of a department when faced with the question of whether the minister and the deputy minister are right or so-and-so, who has complained against the department, is right, to come down in favour of so-and-so. Doubtless the department should, but in my experience they don't. Whatever political stripe they may be, governments inevitably attempt to justify their actions and policies, and the way they carry out their policies.

If you are going to have an independent judgment on whether those policies are in fact serving the ends they are supposed to serve, and indeed serving the legislation that was duly adopted, not by the government, but by Parliament, then you have to have some sort of independent person or persons who can offer that kind of informed, and one hopes independent, assessment. I think the ombudsman model is increasingly the one that is used. Even in terms of human rights law it is quite common to use the ombudsman model.

• 1725

Most European countries don't have human rights commissions like ours, although, as you may know, there is a human rights commission and a human rights court at the pan–European level, under the Council of Europe. I think each European country has an ombudsman. Some countries have several specialized ombudsmen.

[Translation]

personnels. Peut-être mettrons-nous sur pied un organisme semblable un jour pour assurer la protection du consommateur. Ou même pour protéger celui qui a été lésé par les responsables de l'administration de la Loi sur l'assurance-chômage. Qui sait? Est-ce là la façon dont procéderont les gouvernements modernes? Décideront-ils de créer de petits groupes souples pour répondre de façon ponctuelle à certains problèmes?

M. Yalden: Je crois que oui, monsieur le président, tout au moins en ce qui a trait aux droits de la personne et à l'abus de l'autorité et du processus gouvernemental. La notion d'ombudsman, même si elle a été adoptée il y a bien longtemps en Suède et dans un ou deux autres pays, est un événement assez récent à l'échelle internationale.

On retrouve maintenant des ombudsmans dans tous les pays. Je crois qu'il y en a plus d'une centaine. Certains d'entre eux sont spécialisés dans les secteurs de l'environnement, des droits des détenus, des forces armées et d'autres encore. Je crois qu'il s'agit d'une façon moderne de s'attaquer à ces problèmes, parce que dans un monde toujours plus complexe, cela permet de s'en prendre à l'attitude arbitraire inévitable de l'appareil gouvernemental.

Ces ombudsmans ont l'autorité de dire au gouvernement, ou au ministère, qu'il agit de façon arbitraire à l'égard d'une personne en particulier.

Le président: Mais on pourrait dire que si le ministère a été mis sur pied il y a 20 ans, pourquoi ne fait-il pas son travail comme il le devrait? Pourquoi le ministère—peu importe le dossier dont il est responsable—qu'il s'agisse de la justice ou de la protection des consommateurs—ne joue-t-il pas le rôle qui lui a été confié, soit la protection du citoyen?

M. Yalden: Je crois qu'on ne peut pas vraiment demander à un ministère de se prononcer lorsqu'une plainte est déposée contre le ministère ou contre le ministre ou le sous-ministre. Le ministère devrait se prononcer, mais l'expérience m'a appris qu'il ne le fait pas. Peu importe le parti au pouvoir, les gouvernements cherchent inévitablement à justifier leurs décisions et leurs politiques, et la façon dont ils appliquent ces demières.

Si vous désirez qu'une partie impartiale détermine si les politiques atteignent bel et bien les objectifs visés, et correspondent à la loi adoptée par le Parlement, non pas par le gouvernement, mais par le Parlement, vous devez confier cette tâche à une personne indépendante ou à plusieurs personnes indépendantes qui peuvent prendre ce genre de décisions éclairées et, c'est à espérer, impartiales. Je crois que le modèle de l'ombudsman est celui auquel on a de plus en plus recours. Même dans le domaine des droits de la personne, on y a souvent recours.

On ne trouve de commission des droits de la personne comparable à la nôtre dans pratiquement aucun des pays d'Europe, bien que, comme vous le savez sans doute, il existe une commission et un tribunal des droits de la personne sur le plan pan—européen, sous la tutelle du Conseil de l'Europe. Je crois que tous les pays d'Europe ont nommé un ombudsman. Quelques pays nomment plusieurs ombudsmans, chacun de ces demiers travaillant dans un secteur spécialisé.

The Chairman: It's in defence of the common citizen. Is that right?

Mr. Yalden: That is the idea, Mr. Chairman.

The Chairman: That is the idea. Any party interested in the common little citizen could be a champion for an ombudsman.

Mr. Yalden: The citizen should have access to the ombudsman. in my view. There are some systems where the citizen passes through his or her MP to get to the ombudsman, but I think the direct model is better.

The Chairman: My final question has to do with one of the criteria you gave us at the beginning. One of the four is independence. que vous avez mentionnés: l'indépendance. Pourriez-vous nous Would you flesh it out for us, please?

Mr. Yalden: First, as I say, I think the person or persons—it's commissioners if it is more than one-should be chosen with the approval of Parliament, not simply by Order in Council.

The language commissioner is chosen with the approval of Parliament for a fixed term. We talked about seven years, which is a reasonable term. The commissioner is dismissible during those seven years only by the House, or if the Senate is to be involved, by both Houses.

It is preferable to follow this model. The salary is that of a judge or is in some other way approved by Parliament. This is so you don't have the situation—I am in it, incidentally—where it is conceivable that someone who didn't like you might use that to influence your compensation. If you are paid as a judge, as is the Commissioner of Official Languages and the Auditor General and so on, then you wouldn't have that.

I think there are half a dozen criteria you would want to meet if you were seeking an independent person to take this job. They are, more or less, the ones I have mentioned.

The Chairman: Thank you.

This brings us to the bell, which will ring at any moment. Unless there are any final last-minute questions, on your behalf I will thank Mr. Yalden for his appearance and his contribution to the cause. It was a very helpful hour.

Mr. Yalden: Thank you, Mr. Chairman. If there is anything else I can do for anyone, or if anyone has any afterthoughts, would you please call or ask the clerk to call. I would be happy to try to answer your questions.

The Chairman: At 7:15 p.m. we meet in room 308 of the West Block.

The meeting is adjourned.

[Traduction]

Le président: Il s'agit de défendre le citoyen, n'est-ce pas?

M. Yalden: C'est l'objectif, monsieur le président.

Le président: C'est l'objectif. Tous ceux qui s'intéressent au sort du petit citoyen ordinaire pourraient donc se déclarer en faveur d'un ombudsman.

M. Yalden: À mon avis, tout citoven devrait avoir accès à l'ombudsman. Dans certains systèmes, il faut passer par son député. mais je crois qu'il est préférable de prévoir un accès direct.

Le président: Finalement, je reviens sur l'un des quatre critères donner plus de détails à ce sujet?

M. Yalden: Tout d'abord, comme je l'ai dit, le titulaire du poste ou les membres de la commission devraient être nommés avec l'approbation du Parlement, et non simplement par décret.

Le commissaire aux langues officielles, par exemple, est nommé avec l'approbation du Parlement et la durée de son mandat est prédéterminée. Nous avons parlé ici d'un mandat de sept ans, ce qui me semble raisonnable, et le commissaire ne pourrait être démis de ses fonctions pendant cette période que par la Chambre des communes, ou par les deux Chambres si le Sénat participe au processus.

Je crois que ce dernier modèle est préférable. Le salaire serait celui d'un juge ou serait déterminé de quelque autre façon approuvée par le Parlement. Cela afin d'empêcher-situation qui, incidemment, est la mienne - que quelqu'un qui n'aime pas le commissaire puisse faire jouer son influence lorsque vient le temps de fixer sa rémunération. Si on détermine à l'avance que la rémunération sera égale à celle d'un juge, ce qui est le cas pour le commissaire aux langues officielles et pour le vérificateur général, ainsi que d'autres, on élimine cette difficulté.

J'estime qu'il faudrait tenir compte d'une demi-douzaine de critères lors du choix d'une personne indépendante pour remplir ces fonctions. Il s'agit, plus ou moins, des critères que j'ai déjà mentionnés.

Le président: Merci.

D'un moment à l'autre la sonnerie d'appel va retentir. S'il n'y a pas de questions de dernière minute, je remercie M. Yalden, au nom du Comité, d'avoir bien voulu comparaître et de nous avoir apporté sa contribution. L'heure qui vient de s'écouler nous a été très utile.

M. Yalden: Merci, monsieur le président. Si je peux vous aider de quelque façon que ce soit, ou si vous pensez à quelque chose d'autre après coup, n'hésitez pas à m'appeler ou à demander au greffier de m'appeler. Je serai heureux d'essayer de répondre à vos questions.

Le président: Nous nous retrouverons à la salle 308 de l'édifice de l'Ouest à 19h15.

La séance est levée.

MAIL >POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermall

Poste-lettre

8801320 OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré – Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Édition 45 boulevard Sacré—Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Office of the Commissioner of Official Languages:
Victor C. Goldbloom, Commissioner.
From the Canadian Human Rights Commission:
Maxwell Yalden, Chief Commissioner.

TÉMOINS

Du Commissariat aux langues officielles:
Victor C. Goldbloom, commissaire.
De la Commission canadienne des droits de la personne:
Maxwell Yalden, président.

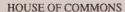
The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9 Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa. Canada K1A 0S9



Issue No. 24

Tuesday, April 19, 1994

Chairperson: Charles Caccia

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 24

Le mardi 19 avril 1994

Président: Charles Caccia

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l' Committee on

Environment and Sustainable **Development**

Environnement et du développement durable

RESPECTING:

CONCERNANT:

Pursuant to Standing Order 108(2), Reference for an Conformément à l'article 108(2) du Règlement, référence **Environmental Auditor General**

pour un vérificateur général de l'environnement

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Chairperson: Charles Caccia

Vice-Chairpersons: Jean-Guy Chrétien Karen Kraft Sloan

Members

Jim Abbott Paul DeVillers Stan Dromisky John Finlay Bill Gilmour Clifford Lincoln Benoît Sauvageau Tony Valeri—(11)

Associate Members

Peters Adams Bob Mills Len Taylor Andrew Telegdi

(Quorum 6)

Normand Radford

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Président: Charles Caccia

Vice-présidents: Jean-Guy Chrétien

Karen Kraft Sloan

Membres

Jim Abbott Paul DeVillers Stan Dromisky John Finlay Bill Gilmour Clifford Lincoln Benoît Sauvageau Tony Valeri—(11)

Membres associés

Peters Adams Bob Mills Len Taylor Andrew Telegdi

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Normand Radford

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 19, 1994

[Text]

The Standing Committee on Environment and Sustainable Development met at 7:28 o'clock p.m. this day, in Room 308 West Block, the Chair, Charles Caccia, presiding.

Members of the Committee present: Jim Abbott, Charles Caccia, Paul DeVillers, John Finlay, Karen Kraft Sloan, Clifford DeVillers, John Finlay, Karen Kraft Sloan, Clifford Lincoln, Lincoln and Benoît Sauvageau.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: William Murray and Kristen Douglas, Research Parlement: William Murray et Kristen Douglas, attachés de Officers.

Witnesses: From Environment Canada: Nick Mulder, Deputy Minister; Laura Talbot-Allan, Assistant Deputy Minister, Corporate Services; Richard Smith, Director General, Planning and Coordination.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of an Environmental Auditor General.

Nick Mulder made an opening statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 9:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Normand Radford

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 19 AVRIL 1994 (27)

[Traduction]

Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable se réunit à 19 h 28, dans la salle 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Charles Caccia (président).

Membres du Comité présents: Jim Abbott, Charles Caccia, Paul Benoît Sauvageau.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du recherche.

Témoins: D'Environnement Canada: Nick Mulder, sous-ministre; Laura Talbot-Allan, sous-ministre adjointe, Services ministériels; Richard Smith, directeur général, Planification et

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité examine le mandat d'un futur vérificateur général de l'environne-

Nick Mulder fait un exposé puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 21 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Normand Radford

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, April 19, 1994

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mardi 19 avril 1994

• 1927

Le président: Bonsoir, mesdames et messieurs.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, nous étudions la Référence pour un vérificateur général de l'environnement. Ce soir, les témoins sont le sous-ministre, directeur général, Politiques et Communications; et le sous-ministre adjoint du Service ministériel,

Mr. Mulder, Mr. Smith and Madam Laura Talbot-Allan.

We welcome you and we're glad you were able to appear tonight on such short notice. We're very grateful for that.

You must have followed the proceedings and the hearings through the *Minutes of Proceedings and Evidence* and therefore you're perfectly in the picture. We don't need to bring you up to date.

We invite you to make a statement, or statements, following which there will most likely be quite a number of interesting questions. The floor is yours.

Mr. Nick Mulder (Deputy Minister, Environment Canada): Thank you, Mr. Chairman. I do appreciate being here. You are correct that I have been following the discussions of this committee on this particular file not only through the Minutes of Proceedings and Evidence but also through people who've appeared before you, both before and after the meetings. One thing I can't determine yet is exactly where you're coming out on this. I certainly won't try to influence whatever deliberations you want to have.

Based on the suggestions that came through the clerk and I believe some discussions one of our officers had with you, Mr. Chairman, I have a brief presentation. I hope it is brief. I won't elaborate on everything that's in it.

It explains two issues. One is the federal role in environment, and particularly within that what do we do versus other departments, and secondly, expenditure levels by the federal government on the environment and what we're doing.

If I could, by reference, go to the page numbers, the first one starts off a bit with money and then we'll deal with the roles again.

On page 2 I want to flag that in any definition of environment, in terms of either its roles and expenditures, it's very hard to get agreement on a definition of what exactly is spending on the environment, or even broader still, what is spending on sustainable development. A lot of people are having debates about how you define it. Also, of course, which departmental activities or which agencies really do play either a direct or indirect role in environmental issues.

The Chairman: Good evening, ladies and gentlemen.

Pursuant to Standing Order 108(2), the order of the day is a reference for an environmental auditor general. This evening, our witnesses are the Deputy Minister, the Director General, Policy and Communications, and the Assistant Deputy Minister, Corporate Services,

M. Mulder, M. Smith et Madame Laura Talbot-Allan.

Nous vous souhaitons la bienvenue et nous sommes heureux que vous ayez pu comparaître ce soir à si bref préavis. Nous vous en sommes très reconnaissants.

Vous devez avoir suivi les délibérations du Comité en lisant les Procès-verbaux et témoignages des séances du Comité, de sorte que vous êtes parfaitement au courant de la situation. Nous n'avons donc pas besoin de vous l'expliquer.

Nous vous invitons à faire un ou plusieurs exposés, après quoi nous vous poserons fort probablement un grand nombre de questions intéressantes. Vous avez la parole.

M. Nick Mulder (sous-ministre, Environnement Canada): Merci, monsieur le président. Je me réjouis d'être ici. Vous avez raison de supposer que j'ai suivi les délibérations du Comité sur cette question particulière, non seulement en lisant les *Procès-verbaux et témoignages*, mais en parlant également avec certains témoins, avant et après les séances. Je n'ai, cependant, pas encore réussi à déterminer exactement où vous voulez en venir à propos de cette question. Mais je n'essayerai certainement pas d'influencer vos délibérations.

J'ai préparé un bref exposé à partir des suggestions du greffier et de certaines discussions que l'un de nos collaborateurs a eues avec vous, monsieur le président. J'espère être bref. Je ne m'étendrai pas longuemment sur tout ce qu'il contient.

Mon exposé porte sur deux aspects. D'abord, le rôle du fédéral en matière d'environnement, et plus particulièrement ce que nous faisons par rapport à d'autres ministères, et deuxièmement, le niveau des dépenses du gouvernement fédéral pour l'environnement ainsi que nos différentes activités.

Si vous le permettez, je vais vous indiquer les pages que je vais commenter. Je commencerai par quelques chiffres et je reviendrai ensuite au rôle qui nous sont confiés.

À la page 2, je tiens à vous signaler que dans le domaine de l'environnement, qu'on parle de mission ou de dépenses, il est très difficile de se mettre d'accord sur la définition à donner à «dépenses en environnement», ou même, mais dans un sens encore plus large cette fois, à «dépense en maitière de développement durable». On débat actuellement beaucoup sur la façon de définir ces expressions. Il est aussi question de déterminer quelles activités ministérielles où les agences jouent vraiment un rôle direct ou indirect en matière d'environnement.

To give you at least a snapshot of what people have come up with over the last few years, the table on page 2 indicates that the total spending of the government is roughly \$164 billion, of which the program spending is roughly \$123 billion.

I'm just rounding this off. It makes it easier for translators not to have to translate all the numbers.

Of that, the estimate is that somewhere around \$2.4 billion to \$2.7 billion was spent on "the environment" in 1993–94.

• 1930

Of that expenditure, \$737 million is spent by the Department of Environment on a wide range of programs, and then \$500 million on the green plan. Part of that green plan money is part of the \$737 million. There's a little bit of double counting. But you get some flavour that roughly, there's about \$2.5-billion worth of expenditures on the environment being spent by the federal government, based on a broad definition, which is a little over 1.5% of total government expenditures.

That's the magnitude of the numbers. Perhaps I could just elaborate a little bit on some of the departments that do it.

On page 3 you will see a brief statement of the activities of seven departments that in one fashion or another deal with environmental responsibilities. Some of the activities of the Department of Agriculture and Agri–Food have to do with environmental objectives in terms of drainage, irrigation and so on.

The Department of Health works very closely with us, for example, in the Great Lakes on research and programs aimed at dealing with health problems resulting from environmental causes.

The Department of Natural Resources has a number of programs—I'm just picking a few—that, either under the green plan or on their own, deal with energy efficiency and environmental impacts and benefits, and there are a number of research programs. This is just to give you a flavour of what some of them are doing.

As far as Canadian Heritage is concerned, I think it's fair to say half of their expenditures on parks are environmentally related. They certainly have a significant benefit.

On page 4 you'll see what the natural resource departments are spending. If you go into the broader definition of sustainable development, the expenditures there by the federal government are even more extensive. I wouldn't say all the resource expenditures and so on are aimed specifically at the environment, but they're certainly part of a broader net of sustainable development expenditures.

[Traduction]

Pour vous donner au moins un bref aperçu de ce que nous avons fait au cours des dernières années, nous avons préparé un tableau à la page 2, qui montre que les dépenses totales du gouvernement à cet égard sont de l'ordre de 164 milliards de dollars, dont environ 123 milliards de dollars en dépenses de programmes.

J'arrondis simplement les chiffres, car cela facilite la tâche aux interprètes, qui n'ont pas à interpréter des données à deux décimales.

De ce total, on estime que 2,4 milliards à 2,7 milliards de dollars ont été consacrés à «l'environnement» comme tel en 1993–1994.

De ce total, le ministère de l'Environnement a consacré 737 millions de dollars à toute une batterie de programmes, et 500 millions de dollars au Plan Vert. Une partie des crédits du Plan Vert est englobée dans ces 737 millions de dollars. Quelques montants sont inscrits deux fois. Vous pouvez tout de même constater qu'environ 2,5 milliards de dollars sont consacrés à l'environnement, si l'on utilise une définition élargie, ce qui représente un peu plus de 1,5 p. 100 de dépenses totales du gouvernement fédéral.

Voilà donc l'ordre de grandeur de ces dépenses. Je pourrais peut-être vous expliquer un peu ce que certains ministères font sur ce chapitre.

À la page 3, vous trouverez un bref exposé des activités de sept ministères qui, d'une façon ou d'une autre, ont certaines responsabilités dans le domaine de l'environnement. Certaines des activités du ministère de l'agriculture et de l'agro—alimentaire ont trait à des objectifs environnementaux, notamment en ce qui concerne le drainage et l'irrigation.

Le ministère de la Santé travaille en très étroite collaboration avec nous dans le cadre, par exemple, de projets de recherche sur les Grands Lacs et de programmes visant à traiter des problèmes de santé causés par l'environnement.

Le ministère des Ressources naturelles administre un certain nombre de programmes qui lui sont propres ou qui découlent du Plan Vert—je n'en choisi que quelques—uns—qui ont trait à l'efficacité énergétique ainsi qu'aux répercussions et aux avantages environnementaux; il existe aussi un grand nombre de programmes de recherche. Je voulais vous donner une idée de ce que ce ministère fait.

Pour ce qui est du ministère du patrimoine canadien, je pense qu'il est juste de dire que la moitié des dépenses qu'il consacre aux parcs ont trait à l'environnement. Il en résulte certainement des avantages importants.

À la page 4, vous voyez ce que les ministères tributaires des ressources naturelles dépensent. Si l'on s'appuie sur la définition élargie de développement durable, les dépenses du gouvernement fédéral à ce titre sont encore plus importantes. Je n'irai pas jusqu'à dire que toutes les dépenses des ministères tributaires des ressources concernent spécifiquement l'environnement, mais elles font certainement partie d'un grand ensemble de dépenses consacrées au développement durable.

Of course on the operations side—as you will see in the bottom paragraph—departments such as Indian affairs, national defence and transport have a lot of program activities or operational activities that have either a positive or in some cases a negative impact, unfortunately, on the environment. The further you go into it, the broader the range of activities and funds.

Page 5 just elaborates on what I've said already. It shows you what has been done by the departments, at least the expenditures that add up to roughly \$2.5 billion. That's a broad estimate.

On page 6 is a breakdown of the Department of Environment. I want to stress again that we are not at all the only ones on the environment side. As I've tried to illustrate, other departments have a direct and indirect role in the environment. But our own budget, \$737 million, has three components, which is technically called the A base. That represents the normal programs we have—roughly 65% on an ongoing set of programs.

We have green plan money this year of \$173 million, which is temporary money for six years, and then we have a number of programs that are called sunset programs because they're only funded for a limited duration. For example, the Great Lakes program, the ''Plan d'action Saint-Laurent'', the program for contaminated sites, and so on. Those programs are funded for three years, five years or six years. So those kinds of expenditures are included in that.

If I could just draw your attention to the next page, Mr. Chairman, you'll see a bar graph that shows you—and I'm talking about the very light gray areas, the base budget, the normal core operating budget of the department—that either because of increased operational efficiencies or because of budget cuts, our A base has been going down steadily since 1991 to what's currently forecast at \$97 million to \$98 million.

Not that I'm supposed to speculate, but given the state of the fiscal situation of the government, I would expect this may have to come down further.

• 1935

I want to draw your attention to the level of expenditures. Once we reach the mid-1990s and beyond they are at roughly the same level as they were in the mid-1980s. That is not just because of budget cuts. It's also because of operational efficiency in the weather services or in some of our protection service activities, for example.

The dark numbers are the sunset programs I referred to earlier. I want to stress this does not include the announcements the minister just made yesterday on the re-funding of the Great Lakes initiative. So that figure will go back up as well as the funding that has already been covered for *Plan d'action Saint-Laurent*.

[Translation]

En ce qui concerne les activités, évidemment—comme vous pouvez le voir dans le paragraphe du bas—les ministères comme les Affaires indiennes et du Nord canadien, la Défense nationale et les Transports gèrent une foule de programmes ou d'activités ministérielles ayant des répercussions positives sur l'environnement ou, dans certains cas malheureusement, des répercussions négatives. Plus on va dans le détail, plus étendue paraît la gamme des activités et des crédits liés à l'environnement.

À la page 5, on trouve d'autres détails complétant ce que je viens de dire. On y voit ce qu'ont fait les ministères, ou du moins les dépenses qui totalisent environ 2,5 milliards de dollars. C'est une estimation grossière.

À la page 6, vous trouverez une ventilation du budget du ministère de l'Environnement. Je tiens à souligner encore une fois que nous sommes loin d'être le seul ministère à s'occuper d'environnement. Comme j'ai essayé de le faire ressortir, d'autres ministères ont un rôle direct ou indirect en matière d'environnement. Notre budget de 737 millions de dollars comporte trois volets qui constituent ce que nous appelons la base A. On trouve nos programmes courants, qui représentent environ 65 p. 100 de la totalité.

Au titre du Plan Vert, cette année, nous avons des crédits de 173 millions de dollars; il s'agit de crédits temporaires pour une période de six ans, et nous avons aussi un certain nombre de programmes temporaires, dont les crédits ne sont que pour une période limitée. Il y a par exemple le Programme des Grands Lacs, le Plan d'action Saint-Laurent, le Programme des lieux contaminés et d'autres. Tous ces programmes sont financés pour une période de trois ans, cinq ans ou six ans. C'est la sorte de dépenses qui figurent dans cette partie.

Je me permets d'attirer votre attention sur la page suivante, monsieur le président, où vous pouvez voir un graphique en colonnes—et je veux parler des parties en gris très clair, représentant le budget de base, c'est-à-dire le budget normal de fonctionnement pour les activités principales du ministère. Vous pouvez voir que suite à une amélioration de l'efficacité opérationnelle ou de réductions budgétaires, notre base A diminue graduellement depuis 1991, pour arriver aux prévisions actuelles de 97 millions de dollars ou 98 millions de dollars.

Je ne suis pas censé faire des conjectures, mais étant donné la situation financière du gouvernement, je m'attends à ce que ce budget diminue encore.

Je désire attirer votre attention sur le niveau des dépenses. À partir du milieu des années 1990, ces dépenses sont plus ou moins au même niveau qu'au milieu des années 1980. Ce n'est pas seulement dû aux compressions budgétaires. C'est aussi grâce à un accroissement de l'efficacité opérationelle au sein des services de météorologie et au niveau de certains services de protection, par exemple.

Les chiffres en gras représentent les programmes de temporisation que j'ai déjà mentionnés. Je tiens à souligner qu'il n'est pas question ici des annonces faites par la ministre hier au sujet du refinancement des projets des Grands Lacs. Donc, ce chiffre augmentera ainsi que le financement qui est déjà prévu pour le Plan d'action Saint-Laurent.

The other number shows the funding for the green plan, which drops off to zero. I can explain that if you go to page 8 of the presentation. The green plan has been funded for six years and it's currently supposed to terminate in 1996-97.

We are having discussions with the Department of Finance and others about a subsequent succession to the green plan. I have no idea what we will call it or what the substance will be but a number of programs are being undertaken and the green plan will continue in one fashion or another. Perhaps it will not nombre de programmes sont en cours et le Plan Vert continue on the same scale or be of the same nature but we certainly don't expect to have zero expenditures in 1997-98. We continuera-t-il pas sur la même échelle et n'aura-t-il pas la will sort that out with the Department of Finance and Treasury Board in the next year or two. Of course there will be major consultations with not only parliamentarians but stakeholders as well as to what the successor program to the green plan will be.

Page 9 just shows you where we're spending the green plan money and represents the spending of a total of 15 departments or agencies involved in activities under the green plan. We are one of the major spenders but there are others as well.

In conclusion, as I said before, the environmental responsibilities are not just ours. They belong to a number of other departments. We certainly have a lead role and a mandate to make sure they do more with respect to the environment.

It's difficult to come up with definite figures as to how much is being spent. The range is probably over \$2 billion and after that it depends on your definition. A significant part of our expenditures are due to sunsetted programs that get renewed from time to time or because the green plan has to be renewed later on.

That gives you an idea of what we are doing and what is being spent. I hope it was worthwhile background information.

The Chairman: Thank you.

If neither Mr. Smith nor Ms Talbot-Allan care to add anything now, then we can start with questions.

Monsieur Sauvageau, voulez-vous commencer?

M. Sauvageau (Terrebonne): Oui.

Bonsoir, messieurs et madame. Ça me fait plaisir de vous rencontrer sur d'autres sujets que le budget et les dépenses.

Je vais vous poser quelques questions. D'abord, vous savez qu'il y a des discussions sur le rôle du vérificateur général en environnement. Je voudrais savoir si vous êtes d'accord sur le fait que le rôle du vérificateur général, à l'intérieur de son mandat, soit de vérifier l'environnement et de comptabiliser l'évaluation environnementale et le développement durable? Est-ce que vous êtes d'accord? Vous avez suivi nos délibérations par l'entremise de notes, de rapports et de résumés, et je pense que vous êtes au courant. C'est ma première question, et la deuxième va dépendre de votre réponse.

[Traduction]

L'autre chiffre représente le financement pour le Plan Vert, qui tombera à zéro. Je peux expliquer cette réduction si vous passez à la page 8. Le financement du Plan Vert est prévu pour une période de six ans et il est prévu, pour l'instant, qu'il prenne fin en 1996-1997.

Nous discutons avec le ministère des Finances et avec d'autres ministères au sujet d'un programme qui devra faire suite au Plan Vert. Je n'ai aucune idée du nom qu'aura ce programme ni de ce que sera son contenu, mais un certain continuera d'une facon ou d'une autre. Peut-être ne se même nature, mais une chose est certaine, c'est que nos dépenses ne devraient pas être à zéro en 1997-1998. Nous allons régler cette question d'ici un an ou deux avec le ministère des Finances et le Conseil du Trésor. Évidemment, il y aura de grandes consultations, non seulement les parlementaires mais aussi tous les intéressés pour déterminer quel programme devra succéder au Plan

À la page 9, vous pouvez voir nos dépenses financées par le budget du Plan Vert. On y voit les dépenses de 15 ministères ou organismes fédéraux qui conduisent des activités en vertu du Plan Vert. Nous sommes parmi ceux qui dépensent le plus au chapitre du Plan Vert, mais d'autres ministères dépensent ces fonds également.

En guise de conclusion, comme je l'ai dit, nous ne sommes pas le seul ministère à être responsable des questions environnementales. Ces responsabilités relèvent de certains autres ministères aussi. Mais il est certain que nous menons le bal dans ce domaine, et c'est nous qui avons le mandat de faire en sorte que les autres ministères travaillent davantage dans le domaine de l'environnement.

Il est difficile de préparer des chiffres précis pour les dépenses. Il est probable que celles-ci dépassent 2 milliards de dollars et, au-delà de ce seuil, tout dépend de votre définition. Une grande partie de nos dépenses s'explique par des programmes temporisés qui sont renouvelés de temps à autre ou parce que le Plan Vert doit être renouvelé plus tard.

Eh bien, voilà un aperçu de nos activités et de nos dépenses. J'espère que ces informations vous seront utiles.

Le président: Merci.

Si M. Smith et Mme Talbot-Allan ne désirent pas ajouter quelque chose maintenant, nous pouvons passer aux questions.

Mr. Sauvageau, would you like to begin?

Mr. Sauvageau (Terrebonne): Yes.

Good evening, lady and gentlemen. I'm pleased to meet with you to discuss other matters than the estimates.

I'm going to ask you a few questions. First of all, you do know that we have been discussing the role of the environmental auditor general. I'd like to know if you agree that the mandate of the auditor general should include auditing the environment and keeping accounts for environmental assessments and sustainable development? Do you agree with that idea? Thanks to various notes, reports and summaries, you have been following our deliberations, and I think that you are aware of this issue. So that's my first question; the second question will depend on your answer.

M. Mulder: Monsieur le président, ce n'est pas mon rôle d'indiquer les étapes...

M. Sauvageau: C'est une question d'opinion.

Mr. Mulder: At times I'm going to touch on part of it. Again, it's not for me to give an opinion. You were asked to give the views.

[Translation]

Mr. Mulder: Mr. Chairman, my role is not to indicate the stages...

Mr. Sauvageau: It's a matter of opinion.

M. Mulder: De temps en temps, je vais aborder certains aspects de la question. Encore une fois, ce n'est pas à moi de fournir une opinion. On vous a demandé de fournir des opinions.

• 1940

I want to stress two things. First, the Auditor General's office currently already does a number of things in environmental areas. It certainly audits. It does a comprehensive audit. It does system-wide reviews of a number of things that deal with environmental matters, so it's not that the Auditor General hasn't been doing things already.

Secondly, if the Auditor General is going to be given additional functions, it depends on what you give the Auditor General. If you give the Auditor General a broader policy role then you certainly have to amend the act for a policy assessment role as opposed to just a comprehensive audit role.

It's not that I don't have views, but I really don't want to indicate where I stand on that issue. My minister would ask why the hell-excuse the term-I am indicating my own personal views.

M. Sauvageau: Ma question a peut-être été mal posée.

M. Mulder: Oui.

M. Sauvageau: Je vais la reposer plus clairement.

Au niveau fonctionnel, est-ce que le Comité pourrait prendre la décision de mandater le vérificateur général pour faire les études environnementales? Est-ce que, par rapport à votre travail, au niveau fonctionnel, on pourrait le faire?

Mr. Mulder: Yes, the committee can certainly recommend that the Auditor General undertake certain activities that we do now. For example, he could be given enhanced scope to do systematic assessments of, say, green plan expenditures and some things Rick Smith is already doing.

The Auditor General could certainly be given more authority, without even changing legislation, to do a more systematic assessment of what's going on in the environmental side throughout government, and some of that the Auditor General is doing now. The question is whether or not the Auditor General should be given enhanced resources to do that, but those are certainly functions he could do that in part we are doing, or that we could do jointly together, or that the Auditor General could do on his or her own.

M. Sauvageau: Oui, d'accord.

Maintenant, si le Comité donnait mandat au vérificateur général de faire des études d'évaluation environnementales et sur le développment durable, nous pourrions facilement supposer que vous aurez un peu moins de travail dans ce domaine. Le vérificateur général nous a dit qu'il avait estimé les coûts à 4,5 millions de dollars et avec à peu près une vingtaine d'employés. Pensez-vous donc qu'on pourrait économiser l'argent chez vous, pour qu'il n'y ait pas de nouveau budget à

Je voudrais souligner deux chose. Tout d'abord, à l'heure actuelle, le Bureau du vérificateur général fait déjà certaines choses dans le domaine de l'environnement. Ce bureau fait des vérifications. Il effectue des vérifications globales et des examens globaux de certaines questions environnementales, alors ce n'est pas comme si le vérificateur général n'a pas déjà fait certaines choses.

Deuxièmement, si l'on confie des fonctions additionnelles au vérificateur général, tout dépendra des pouvoirs qui lui seront confiés. Si vous élargissez le rôle du vérificateur général au chapitre de la politique, vous aurez certainement à modifier la loi pour qu'il puisse évaluer les politiques et non plus seulement faire des vérifications globales.

Ce n'est pas que je suis sans avis sur la question, mais je ne veux pas vous dire ce que j'en pense. Ma ministre me demanderait qu'est-ce qui m'a pris de faire part d'un avis personnel.

Mr. Sauvageau: Perhaps I worded my question poorly.

Mr. Mulder: Yes.

Mr. Sauvageau: I'll try to be more clear.

At the operational level, could the committee decide to give the Auditor General a mandate to carry out environmental studies? In terms of your own work, at the operational level, could we do this?

M. Mulder: Le comité pourrait certainement recommander que le vérificateur général entreprenne certaines activités que nous effectuons à l'heure actuelle. Par exemple, vous pourriez l'autoriser à effectuer des évaluations systématiques des dépenses en vertu du Plan Vert, par exemple, ainsi que des évaluations de certaines activités déjà en cours dans le service de Rick Smith.

On pourrait certainement accorder plus de pouvoirs au vérificateur général, même sans changer la loi, pour effectuer systématique des activités évaluation plus environnementales au sein du gouvernement, et le vérificateur général le fait déjà. La question est de savoir s'il faut accroître les ressources du vérificateur général pour le faire, mais il pourrait certainement effectuer certaines activités que nous faisons, ou nous pourrions collaborer sur certaines choses, ou le vérificateur général pourrait faire certaines choses lui-même.

Mr. Sauvageau: Yes, okay.

Now, if the committee gave the Auditor General a mandate to carry out environmental assessments and sustainable development studies, we could easily assume that you will have slightly less work to do in that area. The Auditor General told us that he had estimated the costs for carrying out these activities at \$4.5 million, and that it would require about 20 employees. Do you think that we could save the money in your particular area, so that we wouldn't have to allocate new

créer? Vous n'auriez pas ce travail à faire s'il était donné au money? If these duties were given to the Auditor General, you would vérificateur général et donc, il n'y aurait pas de coûts supplémentaires pour le vérificateur général dans ce dossier-là.

M. Mulder: Oui, on peut organiser une présentation ou une discussion à ce sujet. Peut-être que nous pouvons couper son about this matter. Perhaps we can cut his office. . . bureau...

M. Sauvageau: Non, je ne parle pas de poste.

M. Mulder: Les activités! Oui, on le peut. Mais en général, il y a beaucoup de choses à faire, et il peut faire d'autres choses aussi.

M. Sauvageau: Oui, c'est cela. D'accord. Je vous remercie.

Maintenant, je voudrais vous poser une autre question. Si on reconnaît qu'il existe maintenant un bureau de l'état de l'environnement, du Plan vert, de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement et tout le reste, pensez-vous qu'on a déjà les outils et qu'on n'a pas besoin d'en inventer d'autres pour le poste de vérificateur général en environnement, ou commissaire en environnement? Est-ce qu'il y a des statistiques assez claires, et des rapports annuels qui sont remis assez souvent pour qu'on ait us to have a description of the changes to Canada's environment? la description de l'évolution environnementale au Canada?

M. Mulder: D'après moi, il y a beaucoup de choses à faire dans le domaine de l'environnement.

Certainly, for example, when it comes to statistics on the environment it has only been in the last 10 to 20 years that we've had indicators developed that keep track of it. It is the same way in terms of government expenditures or the impact of government programs.

There are lot of areas where more activity could be undertaken, in part by the Auditor General or, for example, by the Round Table on the Economy and the Environment. It could be undertaken by the Department of Environment and environment departments. Based on experience in other areas, the environment area has a lot more to do over the next 10 years to develop a much better database to make its

M. Sauvageau: D'une part, vous dites la vérité. Maintenant, en prenant connaissance d'une loi déjà existante, et je me permets d'en lire quelques passages, vous allez me dire si je me trompe ou si je ne me trompe pas. Dans cette Loi, il est mistaken or not. This Act states that, "the Government of dit que «le gouvernement fédéral, à titre de chef de file nationale en Canada in demonstrating national leadership should establish la matière, se doit d'établir des objectifs, des directives et des codes national environmental quality objectives, guidelines and codes of de pratique nationaux en matière de qualité de l'environnement». On pourrait rajouter le développement durable mais ce n'est pas écrit.

Le président: Pouvez-vous me citer la source?

M. Sauvageau: Oui. C'est le chapitre C-15.3 de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement.

Le Canada se doit d'être en mesure de respecter ses obligations internationales en matière environnementale et on insiste ici sur sa mission de prendre des mesures tant préventives que correctives pour la protection de protecting the environment; to take the necessity of protecting l'environnement; de prendre des décisions économiques et the environment into account in making social and economic sociales en tenant compte de la nécessité de protéger decisions; to endeavour to act in cooperation with the l'environnement; de s'efforcer, en collaboration avec le governments of the provinces to protect the environment (so gouvernement des provinces (on parle donc du chevauchement you see, there is an overlap here); to encourage the

[Traduction]

not have to carry out that work, and so the Auditor General would not have any additional costs in this particular area.

Mr. Mulder: Yes, we can organize a presentation or a discussion

Mr. Sauvageau: No, I'm not talking about budget items.

Mr. Mulder: The activities! Yes, we can. But generally speaking, there are many things to be done, and he can do other things as well.

Mr. Sauvageau: Yes, that's it. Fine. Thank you.

Now I would like to ask you another question. Given that there already is the State of the Environment Reporting Branch under the Green Plan, pursuant to the Canadian Environmental Protection Act, do you think that we already have the tools we need, and that it's not necessary to create other tools for the position of the environmental auditor general? Are there sufficiently clear statistics, as well as annual reports that are tabled often enough for

Mr. Mulder: In my view, there are many things to be done in the area of the environment.

Certainement, pour ce qui est des statistiques sur l'environnement, nous avons pu élaborer des indicateurs pour suivre l'environnement seulement depuis 10 ou 20 ans. C'est la même chose pour les dépenses du gouvernement ou les répercussions des programmes du gouvernement.

On pourrait entreprendre plus d'activités dans bien d'autres domaines, pas l'intermédiaire du vérificateur général, ou par le truchement de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, par exemple. Le ministère de l'Environnement et les autres ministères qui ont des responsabilités dans ce domaine pourraient entreprendre d'autres activités. D'après mon expérience dans d'autres domaines, il faut faire beaucoup plus dans le domaine de l'environnement dans la prochaine décennie pour élaborer une meilleure base de données pour présenter les arguments.

Mr. Sauvageau: In a way, what you say is true. Now if we look at an act that is already in existence, and I will read a few passages from the Act, perhaps you could tell me whether I'm practice". We could add sustainable development, but it's not set out in the Act.

The Chairman: Could you give me the source?

Mr. Sauvageau: Yes. I'm quoting from chapter C-15.3 of the Canadian Environmental Protection Act.

Canada must be able to fulfill its international obligations in respect of the environment and here it stresses Canada's mandate to take both preventative and remedial measures in protecting the environment; to take the necessity of protecting

de la population du Canada à l'élaboration de décisions qui touchent l'environnement; (j'en passe deux); de mettre à la disposition de la population du Canada les informations sur l'état de l'environnement canadien; là, je suis à l'article 2 de la loi.

Maintenant, je vais à l'article 108 de la loi. On dit:

108. (1) Deux personnes âgées d'au moins dix-huit ans et résidant au Canada peuvent demander au ministre l'ouverture d'une

Et je vais à l'article 138 où on dit:

138. Au début de chaque exercice, le ministre établit dans les meilleurs délais un rapport sur l'application de la présente loi au cours de l'exercice...

Donc, il doit remettre un rapport.

Est-ce qu'on n'a pas entre les mains la loi qu'on cherche pour faire le travail que vous demandez? Qu'est-ce qui manque et qu'est-ce que l'on veut réinventer?

Merci.

Mr. Mulder: Mr. Chairman, if I may, it has been my experience, rightly or wrongly, that a lot of legislation is permissive and allows government departments to do a number of things. It doesn't always mean the resources or skills needed to do all the work that should be done are there.

Any department could make the case that if they really had to do everything in the legislation, you would have to double or triple a lot of the resources of departments, including the Department of the Environment.

In almost all of the areas the member touched on, Mr. Chairman, we do work of one kind or another. We do studies. We are involved in international issues. When people complain, we investigate. The question is whether what we are doing is sufficient. There is always the case for more resources. Unfortunately, the government doesn't have enough to allow everybody to do what they would perhaps like to do.

M. Sauvageau: Est-ce que j'ai bien compris que les ministères n'ont pas suffisamment de ressources et d'effectifs pour respecter l'ensemble ou la globalité des lois? Est-ce que c'est que vous voulez dire?

Mr. Mulder: No. For example, the member started off with a section that says we should undertake studies and analyses and develop policies. You could double or triple it and you could still do more studies and analyses and develop more policies. At times it is a question of how many resources we can afford to allocate to the various functions.

When it comes to the detailed enforcement, certainly we do a lot of enforcement. Indeed, under the green plan we added to the number of people doing enforcement. But you will still have environmental groups say, for example, that in our wildlife section we don't have enough enforcement staff. We currently have, for example, about 30 people on the enforcement side. Some of them have recently met with me and said they think that we should have 45 or 50 people on the enforcement side. environ trente agents de contrôle. J'en ai rencontré certains

[Translation]

pour la protection de l'environnement) d'encourager la participation participation of the people of Canada in the making of decisions that affect the environment; and I'll skip over the next two provisions; and to provide information to the people of Canada on the state of the Canadian environment. I'm quoting from section 2 of the Act.

> Now I'd like to go to section 108 of the Act. It reads as follows: 108. (1) Any two persons resident in Canada who are not less than eighteen years of age... may apply to the minister for an investigation...

And in section 138, it says:

138. The minister shall, as soon as possible after the end of each fiscal year, prepare... a report on the administration and the enforcement of this Act for that year.

So, he has to submit a report.

Doesn't this Act we have here provide for the work that you are asking for? What is missing, and what do we want to reinvent?

Thank you.

M. Mulder: Si vous permettez, monsieur le président, j'aimerais expliquer que d'après mon propre expérience, peut-être j'ai tort, peut-être j'ai raison, beaucoup de lois sont laxistes et permettent aux ministères de faire diverses choses. Les ressources et les capacités requises pour accomplir tout le travail qui devrait être fait ne sont pas forcément fournies.

Tous les ministères pourraient dire que s'ils devaient vraiment faire tout ce qui est prévu dans la loi, il faudrait doubler ou tripler les ressources de plusieurs ministères, y compris le ministère de l'Environnement.

Monsieur le président, nous travaillons, d'une façon ou d'une autre, dans presque tous les domaines que le député a mentionnés. Nous faisons des études. Nous travaillons sur des dossiers internationaux. Quand les gens font des plaintes, nous faisons enquête. La question est de savoir si nos activités sont suffisantes. On peut toujours présenter des arguments pour demander plus de ressources. Malheureusement, le gouvernement n'a pas suffisamment de ressources pour permettre à tout le monde de faire ce qu'on aimerait faire.

Mr. Sauvageau: Did you really say that the departments don't have enough ressources and staff to respect all legislations? Is that what you mean?

M. Mulder: Non. Par exemple, le député a cité un article de la loi qui dit que nous devrions effectuer des études et des analyses et que nous devrions élaborer des politiques. On pourrait doubler ou tripler nos ressources, et nous pourrions effectuer encore plus d'études et d'analyses et nous pourrions élaborer encore plus de politiques. Parfois il faut décider combien de ressources nous pouvons allouer aux diverses fonctions.

Pour ce qui est de l'application de la loi, nous pourrions certainement faire beaucoup pour la faire respecter. Effectivement, nous avons pu accroître les effectifs affectés à l'application de la loi, grâce au Plan Vert. Mais même alors, les groupes environnementaux dirons encore que nous n'avons pas suffisamment de personnel chargé du contrôle dans notre service de protection de la faune. À l'heure actuelle, nous avons

The question is whether you have resources for that versus a lot of récemment, et ils m'ont dit qu'ils devraient être 45 ou 50 agents. Il the other demands.

M. Sauvageau: Peut-on penser que si on n'a pas assez d'argent pour faire respecter cette loi, on n'en aura pas nécessairement plus si on crée d'autres lois? Je parle d'argent.

Vous me dites qu'on n'a pas les moyens de faire respecter cette loi. Si on en crée une nouvelle, est-ce qu'on va avoir les moyens de faire If we create a new act, will we have the ressources to inforce it? respecter la nouvelle?

Mr. Mulder: Certainly in the areas where we legally have to do things. One thing I stress is that some of the acts are permissive. In certain parts of the act it says we "must" do things, so when we must do it, we do it. In other cases where it says the department "may", that is where a lot of discretionary authority comes in. So if we have more legislation and more programs that say the government may do this, may investigate that or may analyse that, the question is whether we will have enough money to do all the things we may do but do not necessarily have to do.

I do not want to leave the impression that when the law tells us we have to do something, we don't do it. We do.

M. Sauvageau: D'accord. On pourrait donc changer le mot «peut» par le mot «doit» dans la loi, puis ce serait correct?

M. Mulder: Humm!

M. Sauvageau: Merci.

The Chairman: Is that yes, no, or perhaps?

Mr. Mulder: It is not for me to decide, or indeed even for my minister to decide, how many resources we'll finally have to do everything we can or must do.

• 1950

Mr. Chairman, you have gone through that kind of judgment in previous incarnations. A cabinet and Parliament has to decide what the overall expenditures of the government should be, and who gets what share.

If you added up all the legislation of the Government of Canada and you finally asked whether everybody who benefits, or who is impacted by the legislation, is happy with the resources, I think the answer would be no. People always like to have more. The question is how much you want to spend in total and how you want to allocate

The Chairman: Mr. Sauvageau was aiming at finding out from you the gap between what is being done and what should be done. Perhaps that answer could be forthcoming from you.

Mr. Mulder: I don't have the answer to that. All I know is this: Consider the areas in which the legislation says we "shall" do things. For example, when we "shall" do an environmental assessment of major projects, we do it. When the act says we "shall" go after people when they pollute rivers, we do it.

[Traduction]

faut décider si nous avons les ressources nécessaires pour ces activités, en regard de bien d'autres demandes.

Mr. Sauvageau: If we don't have enough money to inforce this Act, are we to conclude that we won't necessarily have more if we pass other acts? I'm talking about money.

You told me that we don't have the ressources to inforce this Act.

M. Mulder: Nous avons certainement les ressources nécessaires pour faire respecter la loi dans des domaines où nous avons des obligations juridiques. Je souligne que certaines lois sont laxistes. Dans certains passages de la loi, on dit qu'il faut faire certaines choses, alors, quand il nous faut prendre des mesures, nous les prenons. Dans d'autres passages, on dit que le ministère peut prendre certaines autres mesures, et c'est là où le pouvoir discrétionnaire entre en jeu. Alors, s'il y a plus de lois et plus de programmes qui stipulent que le gouvernement peut faire certaines choses, peut faire enquêtes ou effectuer des analyses, il reste à savoir si nous aurons les sommes nécessaires pour faire toutes les choses que nous pouvons décider de faire, mais qui ne sont pas obligatoires.

Je ne veux pas vous donner l'impression que nous ne respectons pas la loi quand elle stipule que nous devons faire certaines choses. Nous la respectons.

Mr. Sauvageau: Okay. So we could replace the word "can" by the word "must" in the Act, and that would be fine?

Mr. Mulder: Humm!

Mr. Sauvageau: Thank you.

Le président: Alors, votre réponse est-elle oui, non ou peut-être?

M. Mulder: Ce n'est pas à moi de décider, ou même à ma ministre de décider combien de ressources que nous aurons en dernier ligne de compte pour faire tout ce que nous pouvons faire ou tout ce que nous devons faire.

Monsieur le président, vous avez déjà dû prendre ce genre de décisions dans vos incarnations précédentes. Le Cabinet et le Parlement doivent décider du niveau global des dépenses du gouvernement, ainsi que de la répartition des ressources au ministère.

Si vous prenez toutes les lois du gouvernement fédéral et si vous demandez en fin de compte à tous ceux qui en bénéficient ou qui sont touchés par ces lois s'ils sont contents du niveau des ressources, je pense qu'ils répondront par la négative. Les gens veulent toujours en avoir plus. Il faut décider de combien d'argent on veut dépenser au total et de la façon de le répartir.

Le président: M. Sauvageau voulait qu'on lui donne une idée de l'écart entre ce qui est fait actuellement et ce qui devrait être fait. Vous pourriez peut-être nous donner la réponse.

M. Mulder: Je ne le peux pas. Soyez donc à tous les passages de la loi où l'on dit qu'il «faut» faire ceci ou cela. Par exemple, s'il est dit que nous devons effectuer une évaluation environnementale des grands projets, nous la faisons. S'il est dit dans la loi qu'il nous «faut» poursuivre les pollueurs des cours d'eau, nous les poursui-

In other areas, however, there are questions about when it says you "may" do it, or there are fewer legal obligations, and so on. Then it is also a question of resources. As much as it is true for the Department of the Environment, it is true for the departments of transport, national defence, health—all the departments.

M. Sauvageau: Est-ce que je peux poser une dernière petite question, monsieur le président?

Le président: Oui, une autre question.

M. Sauvageau: Je vais vous donner un exemple pour illustrer mon scepticisme. C'est tiré d'un article du quotidien Le Devoir d'aujourd'hui, qui parle du Plan d'action Saint-Laurent justement, et où on dit: «Les deux ministres n'ont pas dit comment ils vont réduire de 50 p. 100 les pesticides utilisés. . .»; et: «d'autant plus surprenant que le ministre au Québec a avoué ne pas savoir encore quelles sont les quantités utilisées dans cette région».

Autrement dit, on avoue qu'on va diminuer de 50 p. 100 les pesticides, mais on dit d'emblée qu'on ne sait pas combien il y en a. Comment peut—on faire pour diminuer de 50 p. 100 quelque chose dont ne connaît pas le nombre au départ? C'est donc un exemple qui montre que tout ça, c'est un petit peu comme un château de cartes qui s'écroule facilement, je pense.

C'est la ministre de l'Environnement du Canada et celui du Québec qui ont décidé de diminuer de 50 p. 100 les pesticides.

M. Mulder: Mme Copps et M. Paradis?

M. Sauvageau: Oui.

M. Mulder: Qui a dit ça? M. Paradis ou Mme Coops?

M. Sauvageau: Les deux ministres n'ont pas dit comment ils vont réduire de 50 p. 100 les pesticides, mais dans l'article on dit que, dans le Plan d'action Saint-Laurent, on va diminuer de 50 p. 100 l'utilisation des pesticides. Mais on dit aussi qu'on ne sait pas quel est le taux d'utilisation des pesticides.

Ne pensez-vous pas qu'il y a là un problème au niveau de l'évaluation environnementale potentielle?

Mr. Mulder: I know we certainly have estimates as to how many and what kinds of pesticides to produce.

We are doing it, for example, in the Department of Agriculture. We have a pesticides registration system. We certainly know a lot of the manufacturers. I think we have a fairly decent handle on whether or not we know, for example, how much is being released from time to time, who releases and where it goes. I imagine we have estimates, but I wouldn't vouch they are 100% accurate. It's also partly difficult to trace them through and quantify them.

For example, a lot of the pesticides come into the St. Lawrence River from, in part, the Great Lakes. They come from sources right around the river. They also come from the sky, from the U.S. and Mexico.

As to where they are all coming from, and how much there is in total in the atmosphere or in the water around the St. Lawrence River, that may be very difficult to quantify.

[Translation]

Cependant, dans d'autres passages de la loi, on est moins précis. On «peut» alors faire des choses, ou alors les obligations légales sont moins nombreuses. C'est aussi une question de ressources. C'est aussi vrai pour le ministère de l'Environnement que pour les ministères des Transports, de la Défense nationale ou de la Santé—c'est vrai pour tous les ministères.

Mr. Sauvageau: Mister Chairman, could I just ask one last short question?

The Chairman: Yes, one more question.

Mr. Sauvageau: I'll give you an example to illustrate my scepticism. This example comes from an article in today's *Le Devoir*, which as a matter of fact talks about the Saint Lawrence Action Plan, and it says: "the two ministers have not said how they are going to reduce pesticide use by 50%..." It also says, "...it is even more surprising that the Quebec minister admitted that he did not yet know what quantities were being used in that region."

In other words, they say that they will decrease pesticide use by 50%, but right at the start they say that they don't know how much is being used. How can you decrease something by 50% when you don't know what the initial quantity is? This is an example of how the statements are like a house of cards that collapses easily.

It was the federal Minister of the Environment and the Quebec Minister of Environment who decided to decrease pesticide use by 50%.

Mr. Mulder: Mrs. Copps and Mr. Paradis?

Mr. Sauvageau: Yes.

Mr. Mulder: Who said that? Mr. Paradis of Mrs. Copps?

Mr. Sauvageau: Neither minister said how they were going to reduce pesticide use by 50%, but the paper states that the Saint Lawrence Action Plan will decrease the use of pesticide by 50%. It also says that we don't know what rate pesticides are being used at.

Don't you think that there's a problem there in terms of a potential environmental assessment?

M. Mulder: Je sais que nous avons certainement des estimations du genre de pesticide utilisé et dans quelle quantité.

Le ministère de l'Agriculture fait ses estimations, par exemple. Nous avons un système d'homologation des pesticides. Certainement, nous savons beaucoup de choses au sujet des fabricants. Je pense que nous avons une assez bonne idée de la quantité des pesticides utilisés, de qui les utilise et où se retrouvent ces pesticides. Je suppose que nous avons des estimations, mais je ne garantirais pas qu'elles sont exactes à 100 p. 100. En outre, il est difficile de les repérer et de les quantifier.

Par exemple, beaucoup des pesticides dans le fleuve Saint-Laurent proviennent des Grands Lacs. Ils proviennent d'autres sources près du fleuve. Ils proviennent aussi du ciel, des États-Unis et du Mexique.

Il pourrait être très difficile de dire exactement d'où ils proviennent, combien il y en a et dans l'air ou dans l'eau près du fleuve.

Nevertheless, the objective is still valid. If we think there is roughly—whatever the estimate is—to be a reduction of 50%, then l'estimation, l'objectif de réduire l'utilisation des pesticides d'envithat's a worthwhile objective. That's why it's in the Plan d'action Saint-Laurent.

Mr. Lincoln (Lachine - Lac-Saint-Louis): Just as a matter of clarification on that last point, I should perhaps explain that the je dois expliquer qu'au Canada, l'octroi de permis pour les licensing of pesticides in Canada is a federal jurisdiction. However, once it gets in the hands of the provinces, they control the use and distribution of pesticides.

Mr. Paradis, because the St. Lawrence Action Plan is a joint effort, has committed himself, through his ministry, to a reduction by 50%. Of course, the use of pesticides in the territory of Quebec or Ontario is well known by the provinces because all these pesticides have come in and are used by farmers.

I think the intent is to reduce the total use of pesticides on the territories so that you effectively reduce 50% of what is going into the rivers and streams. That was my understanding.

• 1955

I want to touch on the eternal question of funding. Today there was a discussion with two commissioners, Mr. Goldbloom and Mr. Yalden. They were giving us some rough ideas of how much their budgets are, ranging from \$13 million for Mr. Goldbloom with 150 people working for him, and Mr. Yalden with a budget of \$16 million and another additional \$3 million for tribunal work, with a smaller staff but much more complicated work.

Mr. Yalden was asked a question about the commissioner for New Zealand who has a staff of eight people and a very small budget of less than \$1 million. He was making the point that in a very large country like Canada, with a population nine times that of New Zealand, we had better get used to the idea of a far different type of budget, and much more substantial money and staff.

We therefore come to the point of having to find out, first of all, whether we're talking about several million dollars. In any case, where does all this come from? Is that a fair question for you to muse on, where we go to find these funds?

Mr. Mulder: Without indicating where the funding may come from, I can tell you there are only four sources. One is to increase taxes for that and other things. Number two is to see within the government where there are some funds that haven't been committed, and there isn't very much of that around. Number three is to go around and ask for funding from all departments, to just do an across-the-board cut if you're looking for \$10 million. Number four is to go to one or two departments, such as environment or whatever, and tell them to cough it up, to produce the money.

As to which one will go, it depends in part on how much it's going to cost, number one, and number two is what other priorities are being considered by the government right now where any money could go. The third is what minister is finally decided as which source to tap into.

[Traduction]

Ceci étant dit, l'objectif est encore valable. Peu importe ron 50 p. 100 est encore louable. Voilà pourquoi cet objectif se trouve dans le Plan d'action Saint-Laurent.

M. Lincoln (Lachine - Lac-Saint-Louis): À titre de précision, pesticides relève du fédéral. Mais ce sont les provinces qui contrôlent l'utilisation et la distribution de ces produits.

Comme le Plan d'action du Saint-Laurent est un projet conjoint, M. Paradis s'est engagé—par le biais de son ministère—à faire baisser l'utilisation des pesticides de 50 p. 100. Évidemment, les provinces sont bien au courant de l'utilisation des pesticides au Québec ou en Ontario, car tous ces produits sont achetés et utilisés par des cultivateurs.

À mon avis, l'intention est de réduire l'utilisation totale de pesticides sur la planète, de 50 p. 100, afin de réduire les quantités qui se déversent dans les rivières et les ruisseaux de 50 p. 100 également. C'est cela que j'ai compris.

Je veux aborder l'éternelle question du financement. Nous avons eu une discussion aujourd'hui avec deux commissaires, M. Goldbloom et M. Yalden. Ils nous ont donné une idée approximative de leur budget, soit 13 millions de dollars pour M. Goldbloom, qui a 150 employés, tandis que M. Yalden a un budget de 16 millions de dollars plus une somme de 3 millions de dollars pour le travail du tribunal, où le personnel est moins nombreux, mais qui a une tâche beaucoup plus complexe.

Nous avons demandé à M. Yalden ce qu'il pensait du fait que le commissaire de la Nouvelle-Zélande n'a que huit employés et un très petit budget inférieur à 1 million de dollars. Il a répondu que dans un très vaste pays comme le Canada, dont la population est neuf fois plus élevée que celle de la Nouvelle-Zélande, nous devons nous habituer à l'idée d'un budget bien différent, car il faut beaucoup plus d'employés et des crédits beaucoup plus importants.

Nous devons donc tout d'abord savoir s'il est question de plusieurs millions de dollars. Quoi qu'il en soit, d'où viendra cet argent? Est-il juste de vous demander où nous pouvons trouver cet

M. Mulder: Sans vous dire exactement d'où viendra l'argent, je peux vous dire qu'il n'existe que quatre sources de financement. Premièrement, on peut augmenter les taxes pour cette fin et pour d'autres. Deuxièmement, on peut voir si au sein du gouvernement certains crédits n'ont pas été engagés, mais il n'y en a pas tellement. Troisièmement, on peut faire le tour de tous les ministères pour obtenir cet argent en réduisant partout les dépenses, si l'on cherche une somme de 10 millions de dollars. Quatrièmement, on peut s'adresser à un ou deux ministères, comme l'Environnement, par exemple, et lui demander de fournir l'argent nécessaire.

Le choix dépendra, tout d'abord, en partie des sommes nécessaires, et deuxièmement, il dépendra des autres priorités, actuellement fixées par le gouvernement quant à l'affectation des crédits. Troisièmement, le choix dépendra de la source de financement où le ministre décidera de puiser.

I certainly know with regard to the first two, to increase taxes or to find money that is not already allocated, that just reading the mood of the country they don't seem to be very popular. Certainly the Minister of Finance does not have unallocated resources, so you would have to go to numbers three and four.

Mr. Lincoln: I know it is pretty tricky to be asking you about what we should recommend ourselves. After all, the minister has given us the task of doing that. But in asking questions of witnesses here, two recommendations came that were different from the norm, from the others that followed very much the same pattern. One was that maybe the new office of auditor general of the environment, or commissioner general of the environment, might be merged with the new recommendation for a separate, independent environmental assessment office, so that they would be housed together and maybe work in a complementary fashion. Would you have any thoughts on that at all?

Mr. Mulder: That's certainly a possible option to look at, to combine it with an independent environmental assessment agency and give that organization at the same time the role of being environmental auditor general.

It begs two questions, though. One, what is the relationship between that and the current Auditor General? I understand the Auditor General has indicated he is already doing it. Will he then vacate that area, or will they both do it?

• 2000

Number two is whether there are any inherent conflicts of interest between, for example, the environmental assessment being in charge of panels and following up on panels, and then later also coming back to see whether or not the panel review process was done properly. There may be some conflict of interest there—maybe not on the substance, but certainly at the margin. But that is a model that could be looked at.

Mr. Lincoln: Another question flowing from that review had to do with policy and programs. One witness who was particularly interested in that area felt that ideally policies and programs should be examined at the level of the impact assessment, and that they then should be monitored by an auditor general of the environment.

Another witness yesterday from CELA, the Canadian Environmental Law Association, made the point pretty forcibly that in his experience, when Ontario has tried to develop programs and policies through the environmental assessment channel, it gets bogged down there for several years. It gets to be such a painstaking task; it gets very unwieldy and very bureaucratic.

He felt that this should be bypassed and that it would be far more advisable to put it within the purview of the environmental commissioner/auditor general. Do you have any feelings or views on that?

Mr. Mulder: As to where it should go, whether departments should do their own policy and program assessments or—

[Translation]

Je sais pertinemment que les deux premières sources de financement, c'est-à-dire l'augmentation des taxes et les crédits qui ne sont pas déjà affectés, ne semblent pas très populaires, à en juger d'après l'humeur des Canadiens. Le ministre des Finances n'a certainement pas de ressources non affectées, de sorte qu'il faut avoir recours aux solutions trois et quatre.

M. Lincoln: Je sais qu'il est plutôt délicat de vous demander ce que nous devrions recommander. Après tout, le ministre nous a confié cette tâche. Mais en interrogeant les témoins, nous avons entendu deux recommandations différentes des autres, qui allaient toutes plus ou moins dans le même sens. Quelqu'un a suggéré que le nouveau poste de vérificateur général de l'environnement, ou de commissaire général à l'environnement, pourrait être fusionné avec un bureau indépendant, chargé des évaluations environnementales, bureau dont on recommande la création, afin qu'il soit logé dans le même édifice et qu'ils travaillent peut-être en tandem. Qu'en pensez-vous?

M. Mulder: C'est certainement une idée à envisager, que de combiner ce poste avec un organisme indépendant d'évaluation environnementale, c'est-à-dire de confier en même temps à cet organisme de rôle de vérificateur général de l'environnement.

Deux questions me viennent cependant à l'esprit. Premièrement, quels seraient les rapports entre ce poste et celui du vérificateur général actuel? Je crois savoir que le vérificateur général a dit qu'il remplissait déjà ces fonctions. Abandonnera-t-il ce domaine, ou les deux s'en occuperont-ils?

Deuxièmement, il y a lieu de se demander s'il existe un risque de conflit d'intérêt dans le fait, par exemple, que l'organisme d'évaluation environnementale serait responsable des commissions d'évaluation et devrait en assurer le suivi, pour ensuite aller vérifier si le processus d'examen effectué par la commission s'est déroulé dans les règles. Il pourrait y avoir conflits d'intérêt—peut—être pas sur des questions de fond, mais certainement sur des questions secondaires. On pourrait, cependant, examiner un tel modèle.

M. Lincoln: Une autre question découlant de cet examen concerne la politique et les programmes. Un témoin qui s'intéressait particulièrement à ce domaine a dit qu'idéalement on devrait faire une évaluation des répercussions environnementales des politiques et des programmes et que le vérificateur général de l'environnement devrait ensuite en superviser l'application.

Un autre témoin qui a comparu hier au nom de l'Association canadienne du droit de l'environnement, a soutenu de façon très énergique en se fondant sur son expérience, que lorsque l'Ontario a essayé d'élaborer des programmes et des politiques en passant par la filière de l'évaluation environnementale, les choses ont traîné pendant plusieurs années. La tâche devient monumentale et tout le processus devient très rigide et très bureaucratique.

Il estimait qu'il fallait éviter ce processus et qu'il était de beaucoup préférable de s'en remettre au commissaire à l'environnement ou au vérificateur général de l'environnement. Qu'en pensezyous?

M. Mulder: Quant à savoir si les ministères devraient faire eux-mêmes l'évaluation de leurs politique et programmes ou. . .

Mr. Lincoln: What the departments should do, that's another option as well. We're talking about programs and policy generally, and whether they should be the subject of the impact assessment approach or rather there should be a more flexible approach, very much as the New Zealand people do, through the commissioner.

Mr. Mulder: Without indicating where I might come on that issue, I have three comments. One, as you know, Mr. Lincoln—and I think the chair is certainly familiar as well—a number of departments have been actively doing pre-assessment of policies and programs. They're doing it.

There's certainly room for improvement. There's an area where departments could be asked to do more systematic assessments on their own. Those reports could be made public so that the public itself could do an assessment, but you could also appoint somebody, either within an existing agency or, say, a commissioner, to look at whether those assessments are really valid.

Number two is that besides the Auditor General doing the audits, every department is also supposed to do evaluation of its programs. You could require those departments to say that when you do a cyclical evaluation of programs, you will also look at the environmental impact of those programs, wherever that is significant, and ask them to make that public. Currently, all evaluation reports—whether in terms of their effectiveness, their expenditure or their impact—are made public. So you ask departments to put more emphasis on the environmental side.

That might be sufficient on its own, letting departments make those public so that people could look at it, or else you could have somebody review them to see whether or not they'd be inadequate.

The third thing is a model that Mr. Lincoln indicated. You could have it done independently. You have somebody come along later on to do the assessment. The question is how extensively you would do that, how frequently it would be done, and what the resources would be.

Those are just three sets of comments. You could do more pre-assessment, pre-evaluation, before you launch something. You could enhance the capacity of departments now to do it. Then the question is whether you put in some independent watchdog who would just keep track of that and make sure departments are doing what they're doing.

Some departments are already doing that. For example, the Department of Agriculture does a fair amount of those things already. Even on the trade side, we've been doing assessments of the impact of trade agreements, etc. It's not that new, but it could be enhanced.

Mr. Lincoln: I think that the accent was put a lot on pre-planning-

Mr. Mulder: Yes.

[Traduction]

M. Lincoln: On pourrait examiner aussi ce que les ministères devraient faire. Nous parlons de programmes et de politique en général, et nous nous demandons s'ils devraient faire l'objet d'une évaluation des répercussions environnementales ou si une approche plus souple est préférable, comme c'est le cas en Nouvelle-Zélande, où l'on s'en remet au commissaire.

M. Mulder: Je ne veux pas vous donner ma propre opinion sur la question, mais j'ai trois commentaires à faire. Premièrement, comme vous le savez, monsieur Lincoln—et je pense que le président est certainement au courant lui aussi—un certain nombre de ministères font déjà une évaluation préliminaire de leur politique et de leurs programmes. Ils le font déjà.

Il est certainement possible d'améliorer encore les choses. Il y a un domaine pour lequel on pourrait demander au ministère de faire plus d'évaluations systématiques. Les rapports pourraient être rendus publics afin que la population puisse faire une évaluation, mais vous pourriez aussi nommer quelqu'un, que ce soit dans un organisme existant ou non, ou par exemple un commissaire, chargé d'examiner la validité de ces évaluations.

Deuxièmement, en plus des évaluations faites par le vérificateur général, chaque ministère est sensé évaluer luimême ses programmes. Vous pourriez exiger des ministères qu'au moment des évaluations cycliques de leurs programmes, ils en examinent également les répercussions environnementales, quand s'est justifié, et leur demander de faire publiquement rapport. Actuellement, tous les rapports d'évaluation—qu'ils concernent l'efficacité, les dépenses ou les répercussions des programmes—sont rendus publics. Vous pouvez donc demander aux ministères de mettre davantage l'accent sur l'aspect environnemental.

Il serait peut-être suffisant de permettre à ces ministères de rendre ces rapports publics afin que les gens puissent les examiner, ou encore vous pourriez en confier l'examen à quelqu'un qui déterminerait s'ils sont adéquats ou non.

Troisièmement, il y a le modèle dont parlait monsieur Lincoln. Vous pourriez faire faire une évaluation indépendante. Quelqu'un viendrait après coup faire l'évaluation. Il s'agirait de déterminer l'envergure qu'on donnerait à ce processus, sa fréquence et les ressources qui y seraient affectées.

Voilà mes trois commentaires. Vous pourriez faire faire plus d'évaluations préliminaires avant qu'un processus ne soit enclenché. Vous pourriez améliorer la capacité des ministères de faire ce genre d'évaluation. Il s'agirait ensuite de décider s'il faut avoir recours à un indépendant pour veiller au grain et s'assurer que les ministères font ce qu'ils sont sensés faire.

Certains ministères le font déjà. Le ministère de l'Agriculture, par exemple, fait déjà beaucoup à cet égard. Même sur le plan du commerce, nous avons fait des évaluations des répercussions des accords commerciaux notamment. Cela n'est pas tellement nouveau, mais on pourrait améliorer encore le processus.

M. Lincoln: Je pense qu'on a mis beaucoup l'accent sur la planification préalable. . .

M. Mulder: En effet.

Mr. Lincoln: —the analysis of programs and policy in terms of what went wrong. The fisheries came up a lot as an example. What do we do now, during the future? Do we just leave it and let time do its share? Do we look at an evaluation of what went wrong so we can anticipate planning for the future?

• 2005

Mr. Mulder: Certainly, Mr. Chairman, my own personal bias, and I think it's quite sensible and most people would think it would just make common sense, is that you think about doing things before you do them-including whether or not any particular initiative you take has environmental impact. So the more we emphasize doing work on looking at environmental impacts before a decision is made the better off we are, because there's less to clean up afterwards. That's also an issue the Department of Environment, both ministers and officials, has been stressing to other departments and it's also part of the cabinet process—to get more environmental assessments done up front before you make the final decision.

Mrs. Kraft Sloan (York-Simcoe): Every group of witnesses has essentially asked the same question I'm about to ask. If we are going to consider a commissioner of the environment model, what kinds of tasks or functions should they be carrying out?

Mr. Mulder: Again, with no disrespect intended, I don't think it's up to me to indicate where I come from on this. Quite rightly, the government and ministers certainly insisted they would like to have this committee indicate what it should be, and it would really be very presumptuous on my part to indicate what my own personal views might be on that, if only because people would say, later on, when a report came in, that Mr. Mulder already indicated where he was coming from on this so obviously it must be looked at through screened eyes.

Mrs. Kraft Sloan: Well, maybe someone else who's sitting with you would care to comment on it. We were talking with commissioners from different places and we've talked to individuals who have different experiences and understandings of this. I can't ask you that question, obviously.

Mr. Mulder: I've certainly had, in my professional career, lots of dealings with commissioners, and a lot depends on their clout, their staffing, their size and so on, but whether or not a commissioner for sustainable development is better than an environmental auditor general is not for me to indicate. That's for the committee to decide.

Mrs. Kraft Sloan: I'm not asking you what your preference is. I'm not asking you whether you prefer an auditor general or a commissioner on the environment. The question I asked was, if we opt for a commissioner of the environment, what kinds of tasks or functions do you see that commissioner having?

Mr. Mulder: Something akin to New Zealand? Conceptually, let's leave it at that: any commissioner like that could do three things, depending on what's finally written into the law.

One, they could be an ombudsman, who hears complaints or finds out and goes and deals administratively with them and tries to get departments to respond, and so on. Two, they could be given investigative powers to put some more pressure behind

[Translation]

M. Lincoln: . . . l'analyse des programmes et des politiques afin de déterminer ce qui a cloché. Le secteur des pêches a souvent été mentionné à titre d'exemple. Que devons-nous faire maintenant et plus tard? Devons-nous simplement laisser le temps arranger les choses? Devons-nous évaluer ce qui n'a pas fonctionné afin de pouvoir planifier pour l'avenir?

M. Mulder: Personnellement, monsieur le président, j'estime tout à fait censé-et d'aucuns dirons que c'est simple affaire de bon sens-qu'il faut penser avant d'agir. Il faut notamment se demander si une initiative donnée aura des répercussions sur l'environnement. Plus nous mettrons l'accent sur l'examen des répercussions environnementales avant qu'une décision ne soit prise, mieux ce sera, puisqu'il y aura moins de nettoyage à faire par la suite. Le ministère de l'Environnement, tant par la voix de ses ministres que par celle de ses hauts fonctionnaires, s'est efforcé d'amener d'autres ministères à faire plus d'évaluations environnementales avant même de prendre une décision finale-et c'est la même chose au sein du cabinet.

Mme Kraft Sloan (York-Simcoe): Tous les groupes de témoins ont plus ou moins soulevé la question que je vais vous poser. Si l'on devait envisager un modèle de commissaire à l'environnement, quels genres de tâches ou de fonctions devrait-on lui confier?

M. Mulder: Sauf le respect que je vous dois, je ne pense pas qu'il m'appartienne de vous donner mon avis là-dessus. Le gouvernement et les ministres ont certainement insisté, et avec raison, pour que ce soit votre comité qui en décide, et il serait vraiment très présomptueux de ma part de vous donner mon opinion sur cette question, notamment parce que les gens diraient, après la publication du rapport, que M. Mulder avait déjà donné son point de vue sur la question, de sorte qu'il faut évidemment examiner la situation d'un oeil critique.

Mme Kraft Sloan: L'un de ceux qui vous accompagnent veut peut-être faire un commentaire. Nous nous sommes entretenus avec des commissaires et avec des personnes qui ont des vécus et un point de vue différents. Il est évident que je ne peux pas vous poser cette question à vous.

M. Mulder: Au cours de ma carrière, j'ai été en relations avec plusieurs commissaires qui avaient des pouvoirs et des effectifs variés, mais ce n'est pas à moi qu'il revient de dire si un commissaire au développement durable est préférable à un vérificateur général de l'environnement. C'est au comité d'en décider.

Mme Kraft Sloan: Je ne vous demande pas ce que vous préférez. Je ne vous demande pas si vous préférez un vérificateur général ou un commissaire à l'environnement. Je vous ai demandé quelles sortes de tâches ou de fonctions on devrait confier à un commissaire selon vous, si nous choisissions de créer le poste de commissaire à l'environnement?

M. Mulder: Comme celui de la Nouvelle-Zélande? En théorie, un tel commissaire pourrait faire trois choses, selon ce que stipulerait la loi.

Il pourrait être une sorte d'ombudsman, qui reçoit des plaintes ou découvre lui-même des problèmes et prend des mesures administratives pour essayer d'obtenir notamment que le ministère remédie à la situation. On pourrait aussi lui donner

it, as opposed to just referring and pursuing complaints. Third, part of the New Zealand and indeed also the Ontario model, is to be more proactive, indicating where government should take more action in terms of sustainable development.

All those three are possible. The mix and the scope of them is really up to the committee to decide.

Mrs. Kraft Sloan: How would each of those three impact on your department in positive and negative ways?

Mr. Mulder: In the long run the more organizations and the more activity that's done on behalf of the environment, the better off it is for the Department of Environment. You can have too many agencies, too many bodies tripping over one another. There's a diminishing margin of utility, as the economists say.

But in terms of having an organization that's more proactively making sure the departments, including the Department of Environment, worry more about the environment and look at their programs and activities, I think, on balance, one is better off on the environment side.

In the meantime I suppose an ombudsman role, for example, which is one possible role, could make life more difficult for, say, the three of us here and others, because we aren't perfect. To the extent to which people point out we aren't perfect and ask us to make changes or to investigate things that have gone wrong, in the short run you might just say it's an extra burden. But it may be something that is worth doing because there are areas we have to improve in terms of management on behalf of the environment.

• 2010

Mrs. Kraft Sloan: If we take a look at the operational level, what kinds of things would you like to see that would make your life easier in working work with this commissioner?

Mr. Mulder: Do you mean the ombudsman role, the investigation role or the proactive role?

Mrs. Kraft Sloan: In terms of your day-to-day operation, how do you see your relationship?

Mr. Mulder: I hope we will have a close working relationship, as we have now with the Auditor General, for example, in the areas of financial audits and environmental issues. We have a close working relationship now and we try to make it non-adversarial.

Certainly if a commissioner for sustainable development were established we would have to have a close relationship in terms of providing information, taking follow—up action or working together on recommendations and so on. It would have to be very close and I hope non-adversarial.

Mrs. Kraft Sloan: What kinds of things would make it adversarial?

[Traduction]

les pouvoirs nécessaires pour enquêter, ce qui lui permettrait d'exercer plus de pressions, plutôt que de renvoyer les plaintes. On pourrait enfin utiliser en partie le modèle de la Nouvelle-zélande et celui de l'Ontario, pour en faire un commissaire plus proactif, qui indiquerait au gouvernement dans quels secteurs celui-ci devrait prendre plus de mesures pour assurer le développement durable.

Ces trois possibilités existent. C'est au comité qu'il incombe vraiment de choisir la combinaison et l'envergure des attributions de ce poste.

Mme Kraft Sloan: Quelles seraient les répercussions positives et négatives de chacune de ces trois possibilités pour votre ministère?

M. Mulder: À longue échéance, il est préférable pour le ministère de l'Environnement qu'un plus grand nombre d'organismes possible se préoccupent davantage d'environnement. C'est vrai qu'on peut avoir trop d'organismes qui se marchent sur les pieds, ce qui réduit la marge d'utilité, comme disent les économistes.

Toutefois, je pense qu'en fin de compte, il est mieux pour l'environnement qu'on ait un organisme plus proactif qui s'assure que les ministères, y compris le ministère de l'Environnement, se préoccupe davantage d'environnement en ce qui concerne leurs programmes et activités.

Entre-temps, je suppose qu'un ombudsman, qui est l'un des rôles possibles, pourrait nous compliquer la vie, à nous trois, par exemple, parce que nous ne sommes pas parfaits. Si quelqu'un nous signalait que nous ne sommes pas parfaits et nous demandait d'apporter des changements ou de vérifier de choses qui ont mal tourné, à court terme, on pourrait simplement dire que ce serait un fardeau supplémentaire. Cela en voudrait peut-être la peine, car il est des domaines où nous devons améliorer notre gestion pour mieux protéger l'environnement.

Mme Kraft Sloan: Sur le plan des opérations, quelles mesures pourraient être prises pour vous aider à travailler avec ce commissaire?

M. Mulder: Pour ce qui est de cet ombudsman, dans ses fonctions d'investigation ou dans ses fonctions proactives?

Mme Kraft Sloan: Quelle sorte de relation entretiendriez-vous avec ce commissaire, dans votre travail de tous les jours?

M. Mulder: J'espère que nous pourrions travailler en étroite collaboration, comme nous le faisons maintenant avec le vérificateur général, par exemple, pour ce qui est des vérifications financières et des questions environnementales. Nous avons une bonne relation de travail à l'heure actuelle et nous essayons d'éviter toute hostilité.

Si l'on créait un poste de commissaire au développement durable, nous devrions travailler en étroite collaboration avec lui pour lui fournir des renseignements, prendre des mesures de suivi ou collaborer à des recommandations, par exemple. Il faudrait donc une grande de collaboration dans un climat, je l'espère, dénué de toute hostilité.

Mme Kraft Sloan: Qu'est-ce qui pourrait causer l'hostilité?

Mr. Mulder: If the commissioner for sustainable development said we weren't doing well enough, despite our best efforts, we might get into a debate about that.

That gets back to the discussion we had with Mr. Sauvageau. There is only so much you can do with limited resources.

Let me give you an example. Policemen are supposed to make sure cars don't park illegally. They come by from to time or in Ottawa there are the green hornets. You could make sure nobody ever parked illegally by having a policeman on every corner of the streets 24 hours a day.

The act requires policemen in the City of Ottawa to make sure people don't park illegally. Do people get away with parking illegally? Yes, from time to time they do. Does that mean they are not enforcing the act?

The situation is the same for us, for example, with the pulp and paper mills. There is a total of around 400 pulp and paper mills in this country. We have enforcement activities with them, but we don't go to see them every week. We don't measure all their water outlets all the time to see if there is some trace of dioxin and then pursue them. We go in there from time to time and take water measures. We listen to complaints and investigate them.

If you asked whether we are stopping all the pollution by pulp and paper mills in this country by investigating them all the time, the answer would be unequivocally no. But we do make sure that over the long run the pulp and paper mills reduce their pollution.

Suppose somebody complained to the commissioner of sustainable development that we weren't monitoring the pulp mills in Atlantic Canada enough because we weren't there all the time. As a manager, he could say we are in the Province of Ontario and the Province of Newfoundland once a month. If we think there's a problem we talk to the manager of the mill to see if it can be fixed. Certain people may say we aren't doing enough now and we should be much more active.

Mrs. Kraft Sloan: But wouldn't that support you? If you weren't getting out to those sites for enforcement because there weren't enough resources available, I think I would applaud the fact that someone was drawing attention to that.

Mr. Mulder: I am enough of a realist to know there is only so much money available in the federal government. You could make the case about enforcement rules and the kind of trade-offs that are made whether you were dealing with immigration, the Solicitor General or Transport Canada in terms of better airports or rail passenger services.

To get back to the member's initial question, we would certainly need to have a very close and hopefully non-adversarial relationship with the commissioner. It may very well be that the commissioner is right and we are wrong and therefore we would have to do better.

[Translation]

M. Mulder: Si le commissaire au développement durable disait que les résultats ne sont pas à la hauteur de nos efforts, cela pourrait donner lieu à des discussions animées.

On en revient à ce dont nous parlions avec M. Sauvageau. Il y a des limites à ce que l'on peut faire quand on dispose de ressources limitées.

Permettez-moi de vous en donner un exemple. Les policiers sont chargés de veiller à ce que les gens ne garent pas leurs voitures en contravention. Ils font des tournées de temps à autre, et il y a même à Ottawa des gens qui ne s'occupent que de cela. On pourrait s'assurer que personne ne se gare en contravention en plaçant un policier à chaque coin de rue, 24 heures sur 24.

La loi oblige les policiers de la ville d'Ottawa à s'assurer que les gens ne se garent pas en contravention. Arrive-t-il que des gens garent leurs voitures de cette façon sans être pénalisés? Oui, cela arrive de temps à autre. Est-ce que cela signifie que la loi n'est pas appliquée?

C'est la même chose pour nous dans le cas, par exemple, des usines de pâte et de papier. Il y a en tout quelque 400 usines du genre au Canada. Nous exerçons une surveillance auprès de ces usines, mais nous ne les visitons pas chaque semaine. Nous ne mesurons pas constamment non plus tous leurs effluents pour voir s'ils contiennent des traces de dioxine pour ensuite les traîner en cour. Nous faisons des visites périodiques et nous prélevons des échantillons d'eau. Nous recevons les plaintes et nous faisons enquête.

Si vous vouliez savoir s'il serait possible d'éliminer toute la pollution des usines de pâte et papier canadiennes grâce à des enquêtes permanentes, je vous répondrais non, sans équivoque. Cependant, nous nous assurons que ces usines réduiront à longue échéance la pollution qu'elles produisent.

Supposons que quelqu'un se plaigne auprès du commissaire du développement durable que notre surveillance des usines de pâte des provinces de l'Atlantique n'est pas suffisante parce que nous ne sommes pas sur place tout le temps. À titre de gestionnaire, le commissaire pourrait répondre que nous ne sommes en Ontario et à Terre—Neuve qu'une fois par mois. Quand nous pensons qu'il y a un problème, nous discuttons avec le directeur de l'usine pour voir si le problème peut être corrigé. Certains pourraient dire que nos efforts actuels sont insuffisants et que nous devrions être beaucoup plus actifs.

Mme Kraft Sloan: Mais est—ce que cela ne vous aiderait pas? Si vous ne pouvez faire de surveillance sur place par manque de ressources, je serais très heureuse que quelqu'un le souligne.

M. Mulder: Je suis suffisamment réaliste pour savoir que le gouvernement fédéral n'est pas plus riche que cela. On pourrait toujours parler des règles d'application et des compromis qui sont faits, qu'il s'agisse d'immigration, du solliciteur général ou de Transports Canada, à l'égard de meilleurs aéroports ou de meilleurs services de transport ferroviaire de passagers.

Pour revenir à la première question de la députée, nous devrions travailler en étroite collaboration avec le commissaire et éviter de nous montrer hostiles. Il pourrait très bien arriver que le commissaire ait raison et que nous ayons tort, et que nous devions donc améliorer notre travail.

Mrs. Kraft Sloan: I guess it would be a very difficult situation if there was an adversarial relationship with the commissioner and the commissaire et le ministère de l'Environnement de travailler dans Department of the Environment, considering there is the Department un climat d'hostilité, compte tenu qu'il y aurait aussi du travail à of Industry and Foreign Affairs and all those other departments. I faire auprès des autres ministères. J'espère que le ministère de would hope the Department of Environment would be following l'Environnement travaillerait dans le même sens. along the same path.

• 2015

I think a number of witnesses have told us one of the key aspects of this particular office was that it has independence and objectivity essentiel pour le titulaire de ce poste d'être autonome, objectif et and it has some good-quality researchers to take a look at the reality d'avoir à sa disposition de bons recherchistes pour étudier chaque of the situation.

Mr. Mulder: Right.

Mrs. Kraft Sloan: I haven't looked as closely as I should at some of the Auditor General's reports, but I think the Auditor General identifies a problem and the real root of that problem. I might see this as an opportunity to support the kind of work I was trying to comme une forme d'aide. accomplish.

Mr. Mulder: If I may say so, just because we don't agree doesn't necessarily mean it has to be adversarial. For example, pas nécessairement synonyme de confrontation. Par exemple, the current Auditor General and I have had a discussion about j'ai discuté avec le vérificateur général actuel sur la façon dont how we developed the pulp and paper regulations, because his report says we had not consulted nearly extensively enough and not done enough detailed work. That was done over a period of five years. A lot of studies were produced, a lot of impact assessments, but he says it is still not enough. So the debate becomes: what is enough?

He and I choose to differ in terms of the degree to which we should have done the work relative to what he thinks should have been done. We had a difference, but it wasn't adversarial. The Auditor General and his staff get along very well with the department. We have good effective relationships, very much through Laura Talbot-Allan's organization, but at times we do differ.

Then the question is who should decide.

Mr. DeVillers (Simcoe North): In your presentation you indicate that there is spending in many departments on environmental issues. Part of the evidence we've heard is that we require somebody, or some body, with the function of coordinating and supervising this spending. We've been told that the Department of the Environment isn't necessarily the proper vehicle to do that because of interdepartmental jealousies, or whatever. That's one of the things we are looking for, and one of the reasons for the creation of this function we are talking about. May I have your comments on the evidence that we received earlier?

Mr. Mulder: Could I get Mr. Rick Smith to comment on that? It is one of his major activities.

Mr. Richard Smith (Director General, Planning and Coordination, Environment Canada): Let me explain about how we manage the green plan resources, which is a good example of a broad, government-wide effort.

[Traduction]

Mme Kraft Sloan: J'imagine qu'il serait très difficile pour le

Un certain nombre de témoins nous ont décalré qu'il serait

M. Mulder: C'est exact.

Mme Kraft Sloan: Je n'ai pas étudié en profondeur les rapports du vérificateur général, mais je crois qu'il détecte les problèmes et en découvre les vraies racines. Je considérerais cela, pour ma part,

M. Mulder: Si vous me le permettez, un désaccord n'est nous avons mis au point les règlements sur les pâtes et papiers, puisqu'il disait, dans son rapport, que nous n'avions pas fait suffisamment de consultation et que notre travail manquait de fini. Ce travail a été réalisé sur une période de cinq ans. Même si de nombreuses études ont été réalisées, ainsi qu'un grand nombre d'évaluations d'incidences, le vérificateur estime que ce n'est pas encore suffisant. Nous devons donc nous demander ce qu'il faudrait faire pour que cela soit suffisant.

Lui et moi avons choisi d'être en désaccord sur le degré plutôt que sur la nature de notre intervention. Nous avions un différend, mais nous n'étions opposés. Le vérificateur général et son personnel s'entendent très bien avec les employés du ministère. Nous entretenons généralement d'excellentes relations de travail, surtout par le truchement de l'organisation de Laura Talbot-Allan, mais il arrive que nous ne soyons pas d'accord.

Reste à savoir ensuite qui doit prendre la décision.

M. DeVillers (Simcoe-Nord): Vous avez dit dans votre exposé qu'un bon nombre de ministères font des dépenses à l'égard des questions environnementales. Dans les témoignages que nous avons entendus, on nous a dit, entre autres, que quelqu'un, ou qu'une organisation quelconque, devrait être chargé de coordonner et de superviser ces dépenses. On nous a dit que le ministère de l'Environnement ne serait peut-être pas nécessairement en mesure de faire ce travail en raison des jalousies qui existent entre les ministères, etc. C'est l'une des choses que nous recherchons et l'une des raisons pour lesquelles nous parlons de créer ce poste. Que pensez-vous des témoignages que nous avons entendus?

M. Mulder: Pourrais-je demander à M. Rick Smith de répondre à votre question? C'est l'une de ses principales activités.

M. Richard Smith (directeur général, planification et coordination, Environnement Canada): Permettez-moi de vous expliquer comment nous gérons les ressources du Plan Vert, puisque ce programme est un bon exemple des efforts réalisés à l'échelle du gouvernement.

We start off with the principle that it is a shared effort on the part of a series of government departments and that each brings its own strength to particular program delivery. Agriculture delivers programs within its area of interest and expertise, as do other departments.

The coordinating role Environment Canada plays is in terms of monitoring the results that are delivered by those programs, and issuing regular reports on how we are doing with the money we have available. It is, if you want, a synthesizing—type role, but it is not one that involves telling particular departments how to do their business. We assume they know how to do that.

Mr. DeVillers: The evidence we received was that it would be easier for an independent body which is not under one of the departments, whether Environment Canada or one of the others, to fulfil that function, because there wouldn't be the perception or the feeling by some departments that another department is reviewing them, in any way, shape or form.

Mr. Smith: The way I look at it is almost with a longer-term perspective. From the way I think about sustainable development, in an ideal world we would have, as the deputy indicated, the environmental impacts of decisions taken into account exactly at the point where those decisions are taken.

Mr. DeVillers: Right.

Mr. Smith: We would very much would like to move into the world where agriculture does—as it does now—build environmental implications into what it does, and all other departments do that as well, rather than coming back after the fact and saying you might have missed it at this particular point.

• 2020

Mr. DeVillers: But in the interim, until we reach this point of the ideal world, that's the period of time we're talking about.

Mr. Smith: Yes.

Mr. DeVillers: I wanted a comment from you people about what you thought of that evidence we received saying it would be better to have an independent body doing it than one of the existing departments. Do you agree or disagree with that?

Mr. Smith: From the green plan experience we have found that our working relationships with other departments are very good. There is not a lack of information sharing. One of the key elements is an annual report, a public accountability document. That becomes the standard for how other departments are judged, for the public to judge whether things are successful. So we have an element of public accountability that's built in, as part of the way the green plan works.

Mr. DeVillers: So you don't feel it would be necessary to have a creature, whether it's a commissioner or an auditor general or an ombudsman or some other body, to fulfil that role.

Mr. Smith: To fulfil the specific role with respect to the green plan, I don't think so. Right now the Auditor General does examine quite closely our reporting procedures, in terms of how we monitor and report on the green plan, and feels quite

[Translation]

Nous partons du postulat que la mise en oeuvre de ce programme nécessite la participation d'un certain nombre de ministères. Tous sont chargés d'appliquer leurs compétences particulières à la prestation de programmes. Agriculture Canada met en oeuvre des programmes dans son champ de compétences et d'intérêt, comme le font d'autres ministères.

Environnement Canada joue un rôle de coordonnateur en surveillant les résultats obtenus grâce à ces programmes et en publiant des rapports périodiques sur la façon dont nous dépenses l'argent dont nous disposons. Notre rôle consiste, si l'on veut, à faire une synthèse et pas à indiquer à chaque ministère comment il doit faire son travail. Nous supposons qu'il le sait déjà.

M. DeVillers: Dans les témoignages que nous avons entendus, on nous a dit qu'il serait plus facile pour un organisme indépendant ne relevant d'aucun ministère—ni d'Environnement Canada ni d'un autre—d'accomplir cette tâche. Sinon, certains ministères pourraient avoir l'impression qu'un autre ministère les surveillent.

M. Smith: Pour ma part, je place tout cela dans une perspective à long terme. Pour ce qui est du développement durable, dans un monde idéal, les répercussions de nos décisions sur l'environnement seraient prises en compte au niveau précis où ces décisions sont prises, comme le sous-ministre l'a dit.

M. DeVillers: C'est exact.

M. Smith: Nous aimerions beaucoup à en arriver à un point où Agriculture Canada, comme tous les autres ministères, intègre dans sa mission les préoccupations en matière d'environnement, plutôt que de revoir les choses après coup pour constater les erreurs qui ont été commises.

M. DeVillers: Mais ce dont on parle maintenant, c'est de la

période qui nous sépare de ce monde idéal.

M. Smith: Oui.

M. DeVillers: Je voulais savoir ce que vous pensez des témoignages que nous avons reçus sur le fait qu'il vaudrait mieux confier cette tâche à un organisme autonome plutôt qu'à l'un des ministères actuels. Est-vous d'accord avec cela?

M. Smith: Dans l'application du Plan Vert, nous avons constaté que nous avons entretenu de très bonnes relations de travail avec les autres ministères. Le problème, ce n'est pas le manque d'information. Ce qui est essentiel, c'est de produire un rapport annuel, un document qui rende des comptes publics. C'est à partir de ce document que les autres ministères sont jugés, que le public juge si les mesures prises ont donné des résultats. C'est pourquoi, dans le Plan Vert, il est prévu de rendre des comptes au public.

M. DeVillers: Vous ne croyez donc pas qu'il serait nécessaire de créer un poste ou un organisme quelconque, qu'il s'agisse d'un commissaire, d'un vérificateur général, d'un ombudsman ou d'un organisme quelconque pour remplir ce rôle?

M. Smith: Pour remplir ce rôle à l'égard du Plan Vert, non, je ne crois pas. À l'heure actuelle, le vérificateur général examine de près la façon dont nous faisons nos rapports, quant à Qla façon dont nous exerçons notre surveillance et

free to comment on how that process is working, to advise us on things we could improve upon. As I said, one of the key elements is the public accountability aspect, the regular reporting, that does serve to encourage other departments to work very closely with us.

Mr. DeVillers: Thank you.

Mr. Finlay (Oxford): From the last few remarks, Mr. Chairman, without being totally negative, it sounds as if we've been erroneously or terribly misled by an awful lot of witnesses to this committee and that somehow or the other we are missing the point. I rather suggest that perhaps you are missing the point.

I think the notion that we are doing adequately for the environment—I don't care how many departments you want to throw into it, including the Department of the Environment-is just nonsense. The green plan was not acceptable to most environmental groups in this country when it was proposed. It doesn't put nearly enough money into the problem and it was looked upon as a band-aid. I have never seen this annual report. Maybe we should have one so that we can look at it and see whether there is any public accountability that has been developed or that encourages something.

I find it amazing that we're dealing with such things as renewable fuels but we can't get one iota of agreement out of the Department of Energy, the Department of Agriculture, the Department of the Environment, the Department of Natural Resources or the department of anything else, including transportation. Not one iota of agreement. So I think we had better decide what we're doing here. In my view, we need some stimulus and somebody who's going to change some of the thinking.

Mr. Mulder: If I may, Mr. Finlay, I thought the discussions earlier were whether or not we do an effective assessment of the green plan, whether that works, versus whether the green plan is good enough. They're two different issues. I quite agree with you. A lot of people have said that the green plan isn't extensive enough or doesn't have enough programs or enough initiatives, which is part of the reason that I indicated we're looking at what we pas suffisamment complet, qu'il ne comporte pas suffisamment de do as a successor.

I think Mr. Smith was answering the question of who's doing the assessment of the green plan and whether that assessment is

Mr. DeVillers: The coordinating of the spending that comes into the department.

Mr. Mulder: Mr. Smith said that on balance we have good cooperation, information from the departments on how they're spending their money, what's happening to the money and what impact it's having. That does quite legitimately leave open the question of whether we could have had a better green plan.

Mr. Finlay: Precisely. We could all be very happy with the green plan, since it doesn't interfere with more than about 3% to 5% of what they're doing anyway, or 10% or 15%.

[Traduction]

produisons des rapports dans le cadre du Plan Vert. Il se sent très à l'aise de faire des observations sur le fonctionnement du processus et de nous conseiller sur les améliorations que nous pourrions y apporter. Comme je l'ai dit, ce qui est essentiel, c'est de rendre des comptes au public, de produire régulièrement, des rapports de facon à encourager les autres ministères à collaborer étroitement avec

M. DeVillers: Merci.

M. Finlay (Oxford): Même si les dernières remarques n'ont pas été totalement négatives, monsieur le président, il semble qu'un nombre impressionnant de témoins nous ont induit en erreur ou que nous avons mal compris. Je soumettrais plutôt que c'est vous, qui avez mal compris.

L'idée que nous en faisons suffisamment en matière d'environnement-peu m'importe le nombre de ministères visés, y compris le ministère de l'Environnement-est totalement insensée. La plupart des groupes environnementaux canadiens estimaient le Plan inacceptable lorsqu'il a été proposé. On estimait qu'on n'y investissait pas suffisamment d'argent pour régler les problèmes et qu'il s'agissait d'une mesure cosmétique. Je n'ai jamais vu ce rapport annuel. Peutêtre devrions-nous en avoir un exemplaire de facon à constater si l'on rend vraiment des comptes au public et si cela encourage quoi que ce soit.

Je trouve étonnant que l'on traite de sujets comme les carburants renouvelables sans pour autant qu'il y ait le moindre accord entre les ministères de l'Énergie, de l'Agriculture, de l'Environnement, des Ressources naturelles et des Transports, entre autres. Pas le moindre accord! À mon avis, il nous faut décider ce que nous faisons ici. Nous avons besoin de stimulation, de quelqu'un qui fera changer notre façon de penser.

M. Mulder: Si vous me le permettez, monsieur Finlay, je crovais que dans nos discussions précédentes, nous avions essayé d'établir si nous avions fait ou non une bonne évaluation du Plan Vert, pour voir s'il fonctionne, plutôt que de déterminer s'il est suffisant. Ce sont deux questions différentes. Je suis d'accord avec vous. Un grand nombre de gens ont dit que le Plan Vert n'est programmes ou d'initiatives, et c'est un peu pour cela que j'ai dit que nous essayons de voir quels programmes pourraient y succéder.

M. Smith a répondu, je crois, à la question de savoir qui effectue l'évaluation du Plan Vert et si cette évaluation est efficace.

M. DeVillers: La coordination des dépenses par le ministère.

M. Mulder: M. Smith a dit que, l'un dans l'autre, nous avions obtenu une bonne collaboration de la part des ministères, et qu'ils nous ont bien informés quant à la façon dont ils dépensent leur argent, aux résultats qu'ils ont atteint et aux conséquences de leurs programmes. On peut encore très légitimement se demander si le Plan Vert aurait dû être plus efficace.

M. Finlay: Précisément. Nous pourrions tous nous satisfaire du Plan vert, puisque cela ne touche que 3 p. 100 à 5 p. 100 environ de ce qui est fait, ou 10 p. 100 ou 15 p. 100.

Mr. Mulder: To come to the defence of my colleagues and other departments, over the last 10 to 15 years we've certainly made progress on the environment side. It doesn't mean we don't have a lot to do yet, but progress has been made.

• 2025

Mr. Finlay: Oh, I'm not denying progress. I'm not denying good will. I'm not denying that people are dealing with it. I'm simply saying that we have a commitment for an auditor general of the environment because there's a strong belief that we have to start looking at it not as second, third, or fourth down the line, but first.

Mr. Mulder: As I mentioned in response to Mrs. Kraft Sloan's questions, Mr. Chairman, in the long run, having an organization that points out where we aren't doing well enough for the environment should be good for the environment and the environment department. The only question is, how do you tie it in with all the other issues?

Mr. Finlay: I quite agree, and I think your advice has been right on.

I took a more general view of Mr. DeVillers's question of whether this could work this way. I'm afraid I'm going to emphatically say no. It may be fine under the green plan that the environment ministry is carrying the ball.

I don't see any evidence from some of the other witnesses we've had, Mr. Chairman, that they're going to change or move very fast unless we do something differently. I guess that's my point.

Mr. Mulder: You heard from other commissioners. For example, the Human Rights Commission has a commissioner, Mr. Yalden, and they advance the cause of human rights within the government and the public at large. So there's one example.

Mr. Finlay: I think the question Mr. DeVillers was asking was whether we should saddle a department, like the Department of the Environment, with this chore and how that would work with other departments.

It seems to me, from my limited experience here, that it's sort of like asking one school board to look after the curriculum for science for all school boards. It's unlikely that it will work because they all have a certain amount of turf to protect in that area or any area. I think that's what we're trying to get through, that there is a certain departmental structure or modus operandi.

Mr. Mulder: To elaborate on that, Mr. Chairman, the Department of the Environment has many roles. It's supposed to be a catalyst, a policy developer, and to also make sure departments are more environmentally conscious. We also have our own programs. So at times there may be a conflict of interest in those roles.

[Translation]

M. Mulder: Pour défendre mes collègues et les autres ministères, je dirai que nous avons certes fait des progrès en matière d'environnement au cours des 10 à 15 dernières années. Cela ne signifie pas que le travail soit terminé, simplement que nous avons fait des progrès.

M. Finlay: Je ne nie pas qu'il y ait eu progrès. Je ne nie pas qu'on ait fait preuve de bonne volonté. Je ne nie pas non plus que des gens s'en occupent. Tout ce que je dis, c'est que nous nous sommes engagés à mettre en place un vérificateur général de l'environnement parce qu'un grand nombre de personnes croient que l'environnement ne doit pas être au second, au troisième ou au quatrième rang dans notre liste de priorités, mais en toute première place.

M. Mulder: Comme je l'ai dit en réponse aux questions de M^{me} Kraft Sloan, monsieur le président, le fait d'avoir un organisme qui nous montre nos lacunes en matière d'environnement profiterait, à long terme, tant à l'environnement qu'au ministère de l'Environnement. Le seul problème consiste à déterminer comment intégrer cela à toutes les autres questions.

M. Finlay: Je suis entièrement d'accord avec vous et votre opinion est très juste.

Pour ma part, j'ai compris d'un point de vue plus général la question de M. DeVillers à savoir si cela pourrait fonctionner de cette façon. Je crains de devoir répondre par la négative. C'est peut-être une bonne chose que le ministère de l'Environnement dirige l'application du Plan Vert.

Par contre, monsieur le président, on ne trouve, dans les propos de certains autres témoins que nous avons entendus, aucun indice de ce que le ministère changera ses méthodes ou procédera de façon plus rapide à moins que l'on procède différemment. C'est là ce que j'avais à dire.

M. Mulder: Vous avez entendu parler d'autres commissaires. Par exemple, il y a la Commission des droits de la personne, dont le commissaire est M. Yalden, qui est chargé de promouvoir les droits de la personne au sein du gouvernement et du grand public. C'en est un exemple.

M. Finlay: Ce que M. DeVillers voulait savoir, c'est s'il faudrait confier cette tâche à un ministère quelconque, par exemple celui de l'Environnement, et comment cela fonctionnerait avec les autres ministères.

D'après ma brève expérience au sein de notre comité, il me semble que c'est un peu comme demander à une commission scolaire de s'occuper des programmes de sciences de toutes les autres commissions scolaires. Il y a peu de chances qu'une telle chose fonctionne car, comme dans tout autre domaine, les gens ont tous tendance à défendre leur territoire. C'est à cela que nous essayons d'en arriver, est—ce qu'il y a une certaine structure et des méthodes au sein des ministères.

M. Mulder: Pour poursuivre dans cette veine, monsieur le président, le ministère de l'Environnement a de nombreuses fonctions. Il est censé jouer un rôle de catalyseur, mettre au point les politiques et, en outre, s'assurer que les ministères sont davantage conscients des questions environnementales. Nous avons donc nos propres programmes. Il arrive qu'il y ait parfois conflit d'intérêts entre toutes ces fonctions.

Then there's the model. Do you give this to the existing Auditor General, or do you set up another one? If so, how big, and what would his role be? That's why you were asked to present your views.

Mr. Finlay: Regarding your suggestion of money, it would be my thought that since we think it's important for all departments, we had better take \$1 million or \$2 million out of every department and set up this auditor general or commissioner.

Mr. Mulder: That's one option. I just want to point out that the departments are already being asked to contribute many millions of dollars to a lot of other things, so some ministers would just say here

Mr. Finlay: That's right.

Mr. Mulder: But that's for the committee and the cabinet to decide.

The Chairman: Thank you.

Before starting a second round with Mr. Sauvageau, there are a couple of issues I would like to have clarified.

On page 4 of your presentation on natural resource-based departments, you described the figures listed on that page as sustainable development expenditures. Why did you describe them as such? We all know there are many activities in agriculture, natural resources, and fisheries that could hardly be described as sustainable development.

Mr. Mulder: That is a valid point, Mr. Chairman. If I left the impression that everything done by those departments is considered sustainable development, then I left the wrong impression. They are not necessarily that way.

The Chairman: Have you analysed each of those bars to determine which of those-particularly the first three-could be described as non-sustainable? In other words, have you ever conducted a critical analysis of other departments' expenditures to identify non-sustainable activities, programs, and subsidies?

Mr. Mulder: The answer is that in part, that has been done. Certainly both the minister and I are actively pursuing this with those travaillons activement à cet égard auprès des autres ministères. departments. Let me give you one example-

[Traduction]

Et puis, il y a le modèle. Faudrait-il confier cette tâche au vérificateur général actuel ou créer un autre poste? Si c'est le cas, quelle en serait l'importance et quelles en seraient les attributions? C'est pour cela qu'on vous a demandé de présenter votre opinion.

M. Finlay: Puisque vous avez parlé d'argent, j'aurais tendance à croire, pour ma part, que puisque la question est importante pour tous les ministères, il vaudrait mieux retirer 1 ou 2 millions de dollars du budget de chaque ministère et créer ce poste de vérificateur général ou de commissaire.

M. Mulder: C'est une possibilité. J'aimerais faire remarquer, cependant, qu'on a déjà demandé au ministère de fournir plusieurs millions de dollars à d'autres fins, et certains ministres diraient qu'il ne s'agit que d'une chose parmi tant d'autres.

M. Finlay: C'est exact.

M. Mulder: Mais c'est au Comité ou au Cabinet d'en décider.

Le président: Merci.

Avant d'entreprendre notre deuxième ronde de questions avec M. Sauvageau, j'aimerais avoir quelques précisions.

À la page 4 de votre mémoire, portant le titre Ministère tributaire des ressources naturelles, vous avez dit que les chiffres mentionnés portent sur les dépenses au titre du développement durable. Pourquoi les avez-vous ainsi décrits? Nous savons qu'il y a un bon nombre d'activités conduites par Agriculture Canada, Ressources naturelles et Pêches et Océans qui pourraient difficilement être décrites comme des activités de développement durable.

M. Mulder: Vous avez raison de le mentionner, monsieur le président. Si je vous ai donné l'impression que toutes les activités de ces ministères sont considérées comme des activités de développement durable, c'est sans doute que je me suis mal exprimé. Ce n'est pas nécessairement le cas.

Le président: Avez-vous analysé tous les éléments de ce graphique pour déterminer lesquels-surtout les trois premiers—ne pourraient être décrites comme des activités de développement durable? Autrement dit, avez-vous déjà fait une analyse critique des dépenses des autres ministères pour déterminer quels activités, programmes ou subventions ne visent pas le développement durable?

M. Mulder: Cela a été fait, en partie, Le ministre et moi-même Permettez-moi de vous en donner un exemple. . .

• 2030

The Chairman: Could that information be made available to this committee?

Mr. Mulder: Well, past information... We have done some assessments. Yes, that could be, but I want to indicate more what we're planning to do currently. I've had discussions with my counterpart in the Department of Agriculture to look jointly, with the agricultural community, at a lot of the agricultural programs, to go through them and see whether they can be more consistent with sustainable development.

Le président: Serait-il possible de transmettre ces analyses à notre Comité?

M. Mulder: Eh bien, des analyses antérieures. . . Nous avons fait quelques évaluations. Oui, ce serait possible, mais j'aimerais parler davantage de ce que nous prévoyons faire maintenant. J'ai discuté avec mon homologue du ministère de l'Agriculture pour que nous puissions réaliser une étude conjointe, avec la participation des agriculteurs, sur un grand nombre des programmes agricoles, de facon à déterminer comment on pourrait les rendre plus conformes aux objectifs de développement durable.

A similar effort was made up to three years ago. A report was done, which we could make available. But everybody thinks that wasn't sufficient, that we should accelerate that work and do it in more depth.

Just before I came here, I had a discussion on the phone with my counterpart in Natural Resources to look, for example, at energy efficiency and what they're doing with that, to make sure it is more in tune with sustainable development. Those are the kinds of issues.

Part of our plan is a follow-up to the budget, looking at barriers and disincentives to sustainable development to see that we deal with those departments and do a more rigorous assessment. It is certainly something we believe should be done on a more systematic basis.

The Chairman: I certainly—I'm sure my colleagues too—would appreciate receiving the findings of your studies in this respect, if you can arrange for that.

Mr. Mulder: Yes.

The Chairman: The second question has to do with this. It's not a criticism, but it is a matter that flows from the way the departments are organized. When it comes particularly to megaprojects such as Kemano, Old Man River Dam, Lloydminster, Hibemia and Rafferty-Alameda, the Department of the Environment and its minister at the time seem to have been unable to extract from cabinet a decision that would have permitted the proper sequence of steps in approaching these individual proposals, which eventually became projects and which eventually could not be turned around.

Assuming that the Minister of the Environment of the day did fight the battle and lost in cabinet, obviously these examples point to the fact that one department alone is not sufficiently strong to adopt an approach that is more rational, to say the least, and is environmentally sensitive.

In your view, learning from past experience, what is needed in the system in future to avoid a repetition of similar decisions, if the present structure is not changed?

Mr. Mulder: While cabinet makes a lot of those decisions in the final analysis, I would hope that with the implementation reasonably shortly of the Canadian Environmental Assessment Act, some of those errors of the past might not be repeated—if they were errors. That is number one.

Number two is that a lot of it depends on the commitment of cabinet around the table to sustainable development in the environment. My minister is strongly of the view that she and a number of her colleagues are very much on that side of the issue.

Number three, I think there's more public attention being drawn. If there were, say, an auditor general for the environment or a commissioner general for sustainable development or whatever you finally come up with, if that organization would reinforce the need to have it done or point out where it wasn't done, then we would get significant improvements on all three: the act, the commitment from cabinet—and indeed Parliament—to doing more of it, and

[Translation]

Jusqu'à il y a trois ans, on avait fait des efforts semblables. On a produit un rapport, qui pourrait être mis à votre disposition. Cependant, tout le monde estime que ces efforts étaient insuffisants, qu'il faudrait faire un travail plus rapide et plus approfondi.

Avant de venir ici, je me suis entretenu au téléphone avec mon homologue des Ressources naturelles pour voir ce qui se fait, par exemple, au niveau du rendement énergétique, de façon à vérifier si le travail réalisé par le ministère est plus compatible avec le principe du développement durable. C'est le genre de travail que nous faisons.

Notre plan comprend entre autres un suivi du budget, un examen des obstacles au développement durable et des éléments dissuasifs à cet égard, de façon à voir comment nous traitons avec ces ministères et à faire une évaluation plus rigoureuse. Nous croyons que cela devrait se faire de façon plus systématique.

Le président: Pour ma part—et je crois que ce sera également l'avis de mes collègues—j'aimerais connaître les résultas de vos études à ce propos, s'il vous est possible de nous les transmettre.

M. Mulder: Oui.

Le président: Ne voyez pas de critique dans ma deuxième question qui tient plutôt à la façon dont les ministères sont organisés. Dans le cas de grands projets comme le projet Kemano, le barrage de la rivière Old Man, le projet de Lloydminster, le projet Hibernia et celui de Rafferty-Alameda, le ministère de l'Environnement et son ministre semblent avoir été parfois incapables d'obtenir du Cabinet une décision qui aurait permis de procéder de façon plus systématique à l'égard de chacune de ces propositions, propositions qui se sont transformées en projets et pour lesquelles, en fin de compte, on n'a pas été capable de renverser la vapeur.

Si l'on suppose que le ministre de l'Environnement de l'époque a vainement livré bataille au Cabinet, ces exemples montrent bien qu'un seul ministère ne suffit pas pour que soient adoptées des méthodes plus rationnelles, pour le moins, et plus compatibles aux préoccupations en matière d'environnement.

À votre avis, si l'on se fie sur ce qui s'est fait par le passé, que devrait comprendre le système, à l'avenir, pour éviter que de telles décisions ne soient prises de nouveau, advenant que la structure actuelle ne soit pas modifiée?

M. Mulder: Bien que ce soit le Cabinet qui prenne la plupart de ces décisions, en dernière analyse, j'ose croire que la mise en application assez prochaîne de la Loi canadienne de l'évaluation environnementale permettra d'éviter la répétition de certaines erreurs du passé—s'il s'agissait d'erreurs. C'est le premier point.

Deuxièmement, cela dépend beaucoup de l'engagement du Cabinet à l'égard du développement durable dans l'environnement. Ma ministre est convaincue qu'un grand nombre de ses collègues sont très préoccupés par cette question.

Troisièmement, le public est mieux informé. S'il y avait un vérificateur général de l'environnement ou un commissaire général du développement durable, ou autre chose, selon ce que vous déciderez, et que cette organisation insiste sur le besoin de prendre des mesures ou signale les problèmes et les lacunes, on constaterait des améliorations considérables à trois niveaux: d'abord au niveau de la loi, ensuite à celui l'engagement du Cabinet—en fait du Parlement—à faire davantage, et, enfin,

perhaps an organization that would more consistently look at some of those issues. It could be in part. It depends on how you come out on this topic.

The Chairman: Would you care to further describe that organization?

Mr. Mulder: This last one?

The Chairman: Number three.

Mr. Mulder: You keep wanting to have me tell you how you should come out of it. With all due respect, I don't think—

The Chairman: This is for two reasons: one, you are a citizen like any other and are therefore entitled to opinions; two, you are in the midst of a discipline that puts you in an unusually advantageous position to comment.

Mr. Mulder: Yes, and I have the privilege to do that on a consistent basis within the government, not in parliamentary committees. It's for you to decide. You shouldn't get influenced by whatever I may say.

The Chairman: No, but we are asking you as a witness to be forthcoming and to give us the benefit of your experience.

• 2035

Mr. Mulder: I won't quote who it was, but a previous minister told me at one stage that when I'm asked for facts to give them, but when I'm asked what I think to just be quiet.

It's not a cop-out. I realize that members think it is, but it is not for me to decide as to how, based on all the hearings you've had, you'll come out on that. I'm not ducking it, but I'm not here to suggest—

The Chairman: But you're not blaming a former minister for what you're saying tonight, are you?

Mr. Mulder: No, I'm just pointing out there's a limit to what I, as a deputy minister... Let me make two comments. One, from the perspective of a senior manager in the government, is that a number of existing agencies look backwards. Some people call them "gotcha" agencies—we found out you weren't perfect. There are a number of them already. It's very hard, in government, to manage when you're forever being reviewed for decisions that may have been made three or two years ago.

Number two—and I already indicated that as a manager my bias is towards these—is organizations that help make the future better by leading the way, by suggesting that here are new things you can do, here are better things you can do, here are initiatives you can take.

So if you want to draw some inference from that as to where I come out on this issue, that's up to you, Mr. Chairman.

The Chairman: Fair enough.

[Traduction]

peut-être au même niveau de l'organisation, qui étudierait certaines de ces questions de façon plus cohérente. Cela pourrait se faire de façon partielle. Cela dépend de la façon dont on aborde le sujet.

Le président: Pourriez-vous nous décrire davantage cette organisation?

M. Mulder: Le dernier élément?

Le président: Oui, le numéro trois.

M. Mulder: Vous insistez pour que je vous dise comment vous devriez procéder. Malgré tout le respect que je vous dois, je ne crois pas. . .

Le président: Il y a deux raisons à cela: premièrement, vous êtes un citoyen et, à ce titre, vous avez droit à vos opinions. Deuxièmement, vous travaillez dans un domaine qui vous rend particulièrement apte à parler de ce sujet.

M. Mulder: Oui, et j'ai le privilège de travailler dans ce domaine de façon régulière à la fonction publique, pas en tant que membre d'un comité parlementaire. C'est à vous de décider. Vous ne devriez pas vous laisser influencer par ce que je dis.

Le président: Non, mais nous vous demandons, à titre de témoin, de nous parler franchement et de nous faire profiter de votre expérience.

M. Mulder: Un ancien ministre, que je ne nommerai pas, m'a dit un jour de fournir les faits qu'on me demande, mais de taire mes opinions.

Je n'essaie pas d'éviter la question, je sais que c'est l'impression que je peux vous donner, mais ce n'est pas à moi de décider quelle position vous adopterez après avoir entendu tous les témoignages. Je ne cherche pas à éviter de répondre, mais je ne suis pas ici pour proposer. . .

Le président: Mais vous ne jetez pas sur un ancien ministre la responsabilité de ce que vous dites ce soir?

M. Mulder: Non, je vous signale simplement qu'il y a des limites à ce que je peux dire comme sous-ministre... Permettez-moi de faire deux observations. Premièrement, du point de vue d'un haut fonctionnaire, il y a un certain nombre d'organismes qui s'accrochent au passé. Certains disent qu'ils essaient de nous surprendre pour prouver que nous ne sommes pas parfaits. Il y a déjà un certain nombre de ces organismes. Il est très difficile, au gouvernement, de gérer lorsque toutes les décisions font l'obiet d'un examen deux ou trois ans après les faits.

Deuxièmement—j'ai déjà indiqué qu'en tant que gestionnaire, ce sont ceux que je préfère—il y a des organismes qui aident à préparer un meilleur avenir en donnant l'exemple, en proposant de nouvelles choses, de meilleures choses à faire, en montrant le genre d'initiatives qui peuvent être prises.

Maintenant, libre à vous, monsieur le président, de déduire à partir de ce que je viens de dire, quelle est ma position sur cette question.

Le président: Très bien.

Now, where is the money to come from for option number three? Where are you phasing out in the near future, since you seem to be in agreement with the consensus here that something needs to be done, and that it would be helpful to the cause of the environment to have established that something? Where are the funds to come from, in your view?

Mr. Mulder: Well, I indicated in my response to Mr. Lincoln earlier where the four areas were. My own view—and it is just my own view—is that with regard to the first two, there's no money left around to—

The Chairman: What are you phasing out in the department in the near future —

Mr. Mulder: Any number of things.

The Chairman: —in addition to the green plan, which will be phased out in 1997, as indicated on page 8 of your presentation?

Mr. Mulder: Perhaps I could ask Laura Talbot-Allan to indicate in what areas we still have to find money, the amount of money for which we still have to identify exactly where it is going to come from.

Ms Laura Talbot-Allan (Assistant Deputy Minister, Corporate Services, Environment Canada): We've indicated on page 6 of our diagram, if it helps people to see the magnitudes, that we have a number of programs—sunset plus green plan programs—that we have to both negotiate within the government as to the core funding and program funding requirements, and undertake, along with all departments, general program reviews during the next number of months or over the next two—year period. We've yet to receive all of the instructions on that.

So we're looking very closely at our programs and our priorities to make our continuing long-term budget cuts that we've already received, but also to look at how we can best fulfil environment's roles and responsibilities, while we have funding that is insecure for the future.

The Chairman: Can you give us a breakdown of that \$87 million that is sunsetted, with dates and amounts?

Ms Talbot-Allan: Well, I would perhaps give you just examples right now. I could provide the exact amounts afterwards.

We have items such as contaminated site funds, which terminate at the end of 1994–95. We have PCB destruction funds, which are also terminating, and programs like that, which were funded for a fixed period of time, for a period of three or five or six years.

Mr. Mulder: In addition to that, Mr. Chairman, this year we were asked to reduce expenditures by about \$25 million in total, not on the program side but on the operations side. We've consolidated regions. We've accelerated modernization of various services. We have in some cases terminated functions or laid off staff. We have closed offices, and so on. We have yet to find, three years down the road, for example, \$35 million of extra decisions along that line, which we are doing right now, to go through all of our programs. That's part of the government across—the—board cuts.

[Translation]

Maintenant, où trouvera-t-on l'argent pour la troisième option? Qu'allez-vous éliminer dans un avenir prochain, puisque vous semblez convenir avec nous que nous devons faire quelque chose, qu'il serait dans l'intérêt de l'environnement que nous agissions? À votre avis, d'où proviendront les fonds?

M. Mulder: Eh bien, j'ai déjà indiqué, dans ma réponse à M. Lincoln, quels étaient les quatre domaines. À mon avis—et ce n'est que mon opinion personnelle—c'est que pour les deux premiers, il ne reste plus d'argent. . .

Le président: Qu'allez-vous éliminer dans votre ministère dans un avenir prochain. . .

M. Mulder: Un certain nombre de choses.

Le président: . . . en plus du Plan vert, qui se terminera en 1997, comme vous l'indiquez à la page 8 de votre exposé?

M. Mulder: Je demanderais à Laura Talbot-Allan de vous indiquer les programmes pour lesquels nous devrons encore trouver de l'argent et les sources d'où celui-ci proviendra.

Mme Laura Talbot-Allan (sous-ministre adjointe, Services ministériels, Environnement Canada): Il est parfois utile de voir l'ordre de grandeur, c'est pourquoi dans le diagramme à la page 6, nous avons indiqué que nous avons un certain nombre de programmes temporarisés, en plus des programmes du Plan vert, pour lesquels nous devons négocier un budget de base et les besoins de financement au sein du gouvernement, et aussi entreprendre, avec tous les autres ministères, un examen général de nos programmes au cours des mois à venir ou au cours des deux prochaines années. Nous n'avons pas encore reçu de directives complètes à ce sujet.

Alors, nous examinons de très près nos programmes et nos priorités afin d'effectuer les réductions budgétaires à long terme qui nous ont été imposées, tout en déterminant comment nous pouvons mieux remplir nos rôles et nous acquitter de nos responsabilités en matière d'environnement, alors que nos ressources financières futures ne sont pas assurées.

Le président: Pouvez-vous nous donner une ventilation des 87 millions de dollars temporarisés, avec les dates et les montants?

Mme Talbot-Allan: Eh bien, je peux dès maintenant vous donner quelques exemples. Je vous fournirai les chiffres exacts plus tard.

Nous avons des programmes comme celui sur les sites contaminés dont le financement prendra fin en 1994–1995. Nous avons pour l'élimination des BPC des fonds qui ne seront pas renouvelés et d'autres programmes de ce genre dont le financement était assuré pour une période déterminée, soit trois, cinq ou six ans.

M. Mulder: De plus, monsieur le président, cette année, on nous a demandé de réduire d'environ 25 millions de dollars au total nos dépenses de fonctionnement, et non pas nos dépenses de programmes. Nous avons consolidé nos activités dans les régions et, accéléré la modernisation de plusieurs services. Dans certains cas, nous avons éliminé des fonctions ou mis à pied des employés. Nous avons fermé des bureaux, etc. Il nous reste à trouver, pour les trois prochaines années, 35 millions de dollars et c'est ce que nous tâchons de faire maintenant en examinant tous nos programmes. Cela fait partie des réductions générales décrétées par le gouvernement.

For example, we've been asked to cut all the grants and contributions by 5%. So we are going through all of our grants and contributions and finding out which should not be cut at all—indeed, some of them need an increase—and which other ones should be cut 5%, 10%, 15%.

So my experience has been lately that in the spring and the fall, two things are sure—budget cuts. They come regularly. So we're going through it.

• 2040

Suppose you asked us to set up a body that will cost \$15 million—I'm just picking a figure—then we would just add it to the list of things we would have to find. Instead of having a \$35 million program—and that is not program cuts but operational cuts—we would have to find an extra \$15 million if the decision was that it should come out of our budget, which is an option.

The Chairman: How does the \$87 million break down over the next three fiscal years?

Ms Talbot-Allan: I'm not certain I have the exact figures with me, but if you look on chart 7 we do indicate the relative magnitude of the sunsetting funds. It's a considerable amount when we look at the items like the contaminated sites, but in addition, we haven't yet included the impact of the Great Lakes funding on this particular diagram, as we note on that page.

The Chairman: Thank you very much. We look forward to getting a breakdown.

Monsieur Sauvageau, s'il vous plaît.

M. Sauvageau: Je voudrais, si c'est possible, qu'on réponde à ma première série de questions par un oui ou par un non.

Selon le Plan vert, chaque ministère doit-il remettre un rapport annuel de ses activités environnementales?

Mr. Smith: A government-wide report is produced reflecting input from all departments.

M. Mulder: La réponse est oui.

M. Smith: Oui.

M. Mulder: Pour le Plan vert.

M. Sauvageau: En vertu de la Conférence de Rio, le ministère des Affaires étrangères remet—il un rapport annuel sur les activités environnementales du Canada?

M. Mulder: Oui.

M. Sauvageau: Est—ce que, en vertu de l'article 308 de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, on remet un rapport annuel au début de chaque exercice?

M. Mulder: Oui.

[Traduction]

Par exemple, on nous a demandé de réduire de 5 p. 100 toutes nos subventions et contributions. Alors, nous examinons tous nos programmes de subventions et de contributions afin de déterminer lesquels ne doivent pas être réduits—en fait, certains d'entre eux devraient même augmenter—et lesquels peuvent être réduits de 5, 10 ou 15 p. 100.

D'après mon expérience des dernières années, au printemps et à l'automne, il y a une chose sur laquelle nous pouvons compter—les réductions budgétaires. Elles arrivent régulièrement. Alors nous examinons nos activités.

Supposons que vous me demandiez d'établir un organisme qui coûtera quinze millions de dollars—j'ai choisi un chiffre au hasard—nous serions obligés de rajouter cela à la liste des choses pour lesquelles nous devons trouver de l'argent. Au lieu d'un programme de compression des dépenses de 35 millions de dollars—et ce sont des réductions non pas dans les dépenses de programmes, mais dans les dépenses de fonctionnement—nous serions obligés de trouver 15 millions de dollars supplémentaires si le gouvernement décidait que cette somme devait provenir de notre

Le président: Quelle est la ventilation de ces 87 millions de dollars pour les trois prochains exercices financiers?

Mme Talbot-Allan: Je ne suis pas sûre d'avoir les chiffres exacts avec moi, mais si vous prenez le graphique 7, vous verrez l'importance relative des fonds temporarisés. Il s'agit d'une somme considérable pour des activités comme le programme des sites contaminés, et nous n'avons même pas encore inclus le financement du programme relatif aux Grands lacs, ainsi que nous le précisons à cette page.

Le président: Merci infiniment. Nous serons heureux de recevoir cette ventilation.

Mr. Sauvageau, please.

budget, ce qui est une option.

Mr. Sauvageau: I would like you, if possible, to answer my first series of questions by a simple yes or no.

Under the Green Plan, is each department obliged to submit an annual report on its environmental activities?

M. Smith: On prépare pour l'ensemble du gouvernement un rapport auquel contribuent tous les ministères.

Mr. Mulder: The answer is yes.

Mr. Smith: Yes.

Mr. Mulder: For the Green Plan.

Mr. Sauvageau: Pursuant to the Rio Conference, does the Department of Foreign Affairs submit an annual report on Canada's environmental activities?

Mr. Mulder: Yes.

Mr. Sauvageau: Under section 308 of the Canadian Environmental Protection Act, do we submit an annual report at the beginning of each fiscal year?

Mr. Mulder: Yes.

M. Sauvageau: Merci. Le vérificateur général parle-t-il également de l'environnement dans chacun de ses rapports? Le Bureau de l'état de l'environnement remet-il un rapport, si j'ai bien compris, bi-annuel, c'est-à-dire à chaque deux ans, sur l'état de l'environnement au Canada?

M. Mulder: Au vérificateur général? Non.

M. Sauvageau: Une instance du ministère de l'Environnement, appelée Bureau de l'état de l'environnement, remettrait des rapports à chaque deux ans. C'est un témoin qui nous a dit cela ce matin, je pense?

Je vous remercie.

Le président: Il faudrait reposer la question car le sous-ministre n'a pas compris.

M. Sauvageau: Ça s'appelle le Bureau de l'état de l'environne-

The Chairman: It's the State of the Environment Reporting Branch, in English.

M. Sauvageau: Un rapport à chaque deux ans.

M. Mulder: Non. Chaque cinq ans. M. Sauvageau: Chaque cinq ans.

M. Mulder: Oui.

M. Sauvageau: D'accord, merci.

En vertu de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, à l'article 2g), le gouvernement doit mettre à la disposition de la population du Canada l'information sur l'état de l'environnement canadien. C'était en 1988. Cela se fait-il? Comment, par exemple, l'information est-elle accessible à la population canadienne?

M. Mulder: Chaque cinq ans.

M. Sauvageau: Non. L'article 2g) de la Loi canadienne sur la mettre à la disposition de la population du Canada l'information sur l'état de l'environnement canadien.

Est-il possible pour la population canadienne d'obtenir l'état de l'environnement?

Le président: Oui.

The State of the Environment Reporting Branch reports to the

Mr. Mulder: Through the Canadian Environmental Protection Act we put out an annual report that has information on what is happening in various areas. In addition to that, we put out regular bulletins on key elements in the act, such as the number of toxins and what is happening to them. Every five years there is a State of the Environment report, which is a large book that reviews everything.

M. Sauvageau: Je vous remercie.

Pour ce qui est de 8(1)a), le ministre formule, pour remplir les missions relatives à la qualité de l'environnement, des objectifs énonçant, notamment, en termes de quantité ou de qualité, les buts vers lesquels orienter l'effort de lutte pour la protection de l'environnement qu'il, selon l'article 10, publie dans la Gazette du Canada.

[Translation]

Mr. Sauvageau: Thank you. Does the Auditor General also mention the environment in each of his reports? Does the State of the Environment Reporting Branch submit a report which, I understand is a bi-annual report, on the state of the environment in Canada?

Mr. Mulder: To the Auditor General? No.

Mr. Sauvageau: It seems that a unit in the Department of the Environment called the State of the Environment Reporting Branch, submits a report every two years. A witness told us that this morning, I think?

Thank you.

The Chairman: You should repeat the question because the Deputy Minister did not understand.

Mr. Sauvageau: It is called the State of the Environment Reporting Branch.

Le président: Il s'agit du Bureau de l'état de l'environnement.

Mr. Sauvageau: A report every two years.

Mr. Mulder: No. Every five years.

Mr. Sauvageau: Every five years.

Mr. Mulder: Yes.

Mr. Sauvageau: Fine, thank you.

Under subsection 2(g) of the Canadian Environmental Protection Act, the government shall provide information to the people of Canada on the state of the Canadian environment. That what passed in 1988. Is this done? How, for example, is the information provided to the Canadian people?

Mr. Mulder: Every five years.

Mr. Sauvageau: No. Subsection 2(g) of the Canadian Environprotection de l'environnement stipule que le gouvernement doit mental Protection Act states that the Government shall provide information to the people of Canada on the state of the Canadian

> Is it possible for the Canadian people to obtain information on the state of the environment?

The Chairman: Yes.

Le Bureau de l'état de l'environnement publie un rapport.

M. Mulder: En vertu de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, nous publions un rapport annuel qui contient des renseignements sur ce qui se passe dans divers secteurs. Nous publions aussi régulièrement des bulletins sur des éléments essentiels de la loi, comme le nombre de produits toxiques et ce qu'on en fait. Tous les cinq ans, on publie un rapport sur l'état de l'environnement, qui est un gros livre renfermant des renseignements sur tout.

Mr. Sauvageau: Thank you.

Pursuant to paragraph 8(1)(a), for the purposes of carrying out the Minister's functions and duties related to the quality of the environment, the Minister shall formulate environmental quality objectives specifying goals and purposes toward which an environmental control effort is directed, including goals and purposes stated in quantitative or qualitative terms that, under section 10, are published in the Canada Gazette.

M. Mulder: Oui.

M. Sauvageau: Cela se fait également?

M. Mulder: Oui.

M. Sauvageau: Donc on peut avoir les évaluations.

M. Mulder: Oui.

• 2045

M. Sauvageau: Donc, on peut obtenir les évaluations au niveau de la qualité et de la quantité.

M. Mulder: Oui.

M. Sauvageau: Je vous remercie. Je continue ma lecture.

À l'article 108 ont dit, et je vous l'ai cité plus tôt, que deux personnes âgées d'au moins 18 ans peuvent demander enquête. Vous avez vu, plus tôt, que c'est un pouvoir discrétionnaire du ministre, mais dans l'article 109 ont dit:

Sans délai, le ministre accuse réception de la demande et fait enquête sur tous les points qu'il juge indispensables pour établir les faits afférents à l'infraction reprochée.

Donc, ce n'est pas discrétionnaire.

Vous avez eu combien de demandes en vertu de l'article 108? Je ne vous demande pas quelque chose comme 102,7; mais en unités, en dizaines, en centaines, en milliers ou en dizaines de milliers, il y en a eu combien?

M. Mulder: Je ne connais pas la réponse exacte, mais ce n'est pas, not thousands, not hundreds, but I will get the number.

M. Sauvageau: Pas beaucoup?

Mr. Mulder: No.

M. Sauvageau: Merci beaucoup.

Au début de chaque exercice, le ministre établit, dans les meilleurs délais, un rapport sur l'application de la présente loi au cours de l'exercice précédent et le fait déposer devant le Parlement. Ce rapport est-il disponible pour le Comité?

M. Mulder: Oui.

M. Sauvageau: Oui?

M. Mulder: Nous avons un rapport sur cela.

M. Sauvageau: J'ai une dernière question. De quelle façon peut-on s'assurer qu'il n'y aura pas de dédoublement entre votre ministère de l'Environnement et le nouveau poste que l'on pourra

Je pense que vous avez tenté de répondre de différentes façons, mais encore plus explicitement, de quelle façon peut-on s'assurer qu'il n'y ait pas de dédoublement entre ce poste et le vôtre? Y aurait-il une recette?

Mr. Mulder: Do you mean to prevent any duplication? The answer is no. There always will be some duplication. Some duplication in some area, in my experience, is beneficial. It generates a healthy degree of competition to make sure you are doing a better job.

[Traduction]

Mr. Mulder: Yes.

Mr. Sauvageau: And is that also done?

Mr. Mulder: Yes.

Mr. Sauvageau: So we can get the evaluations.

Mr. Mulder: Yes.

Mr. Sauvageau: So, we can obtain the qualitative and quantitative evaluations

Mr. Mulder: Yes

Mr. Sauvageau: Thank you, I will continue my reading.

Section 108, that I have already quoted to you earlier, says that any two persons who are not less than 18 years of age may apply for an investigation. You've seen, earlier, that this is a discretionary power that the Minister has, but section 109 says:

On receipt of an application under section 108, the Minister shall acknowledge receipt of the application and investigate all matters that the Minister considers necessary for determination of the facts relating to the alleged offence.

So that is not a discretionary power.

How many requests have you received under section 108? I'm not asking for something as specific as 102.7; but in units, in tens, in hundreds, in thousands or tens of thousands, how many have you received?

Mr. Mulder: I don't know the exact answer, but it is not. des milliers, ni des centaines, mais je vous obtiendrai le chiffre exact.

Mr. Sauvageau: Not many?

M. Mulder: Non.

Mr. Sauvageau: Thank you.

The Minister shall, as soon as possible after the end of each fiscal year, prepare and table before Parliament a report on the administration and enforcement of this act for that year. Can the committee obtain this report?

Mr. Mulder: Yes.

Mr. Sauvageau: Yes?

Mr. Mulder: We have a report on that.

Mr. Sauvageau: I have a last question. How can we ensure that there will be no duplication between the Department of the Environment and the new position that might be established?

I think you have tried to answer in several ways, but even more explicitly, how can we ensure that there will be no duplication between that position and yours? Is there a recipe?

M. Mulder: Vous voulez dire pour empêcher les doubles emplois? La réponse est non. Il y aura toujours un certain chevauchement. D'après mon expérience, dans certains cas, un certain chevauchement est bénéfique car il suscite une concurrence saine qui fait en sorte que nous faisons un meilleur travail.

To avoid extensive duplication, I think we would have to make sure, depending on what you recommend, that we don't have a lot of overlap. If the recommendation was to set up an organization that would do a lot of things we're doing, then we would have to take a look at this and reduce our activities. If your view is that we should set up an organization that has powers that include ours, and if cabinet accepts that, and Parliament, then we should get out of the business.

M. Sauvageau: Merci. J'ai une autre question.

Pensez-vous que, au sein du ministère de l'Environnement, il devrait y avoir un rôle ou un poste de coordonnateur de l'information? On rend compte que beaucoup de rapports annuels sont déposés. Pourrait-il y avoir une coordination de ces différents rapports pour faire sorte que l'information soit un peu plus simple?

Est-ce possible, est-ce pensable, ou est-ce souhaitable?

Mr. Mulder: We have two organizations like that already. One is our communications group, which keeps track of all the reports we put out, either the ones required by law or other ones we do on our own initiative.

Of course, we have Monsieur François Quesnel, who is in charge of parliamentary relations. He's also supposed to make sure that reports required for Parliament get produced and get tabled in Parliament. As to whether or not we should do more of it, probably. My experience is that we can always do better. But are we doing it well? I would hope the answer is yes.

M. Sauvageau: Je vous remercie. Je pense qu'on a tout pour être heureux.

Mr. Mulder: Okay.

Le président: Monsieur Lincoln, s'il vous plaît.

Mr. Lincoln: I have just a supplementary question to yours. I'm going to pass. I'll let Mr. Abbott ask it.

The Chairman: Mr. Abbott, please.

Mr. Abbott (Kootenay East): Thank you, Mr. Chairman. One of the interesting things in coming to the Hill is regularly putting in 13-and 14-hour days. I find I'm probably not nearly as sharp as I should be once you reach the 13th hour.

The second problem I have is that with the translation services—and although they are excellent I nonetheless have some difficulty in following the total response - I apologize in advance if I ask perhaps similar questions.

The Chairman: You're not the only one in your 13th hour, so we all understand.

Mr. Abbott: That's right. I know you are too, and I respect that.

• 2050

As the committee knows, my own pet on this is the potential for duplication of service, competing jurisdictions, and so on and so forth. One of the things that was becoming clear, particularly as I was listening to the last exchange, was that existe déjà un grand nombre de rapports. Vous pourriez peut-

[Translation]

Pour éviter les doubles emplois généralisés, je pense que nous devons nous assurer, et cela dépendra de ce que vous recommanderez, de ne pas avoir trop de chevauchements. Si vous recommandez la création d'un organisme qui serait chargé de faire beaucoup de choses que nous faisons déjà, nous serions obligés d'évaluer la situation et de réduire nos activités en conséquence. Si vous pensez qu'il faut créer un organisme dont les pouvoirs incluraient les nôtres, et si cette recommandation était acceptée par le Cabinet et par le Parlement, nous serions obligés de nous retirer de ce champ d'activité.

Mr. Sauvageau: Thank you. I have another question.

Do you think that within the Department of the Environment, there should be an information coordination function or position? Many annual reports are tabled. Could these various reports be coordinated to ensure that the information is somewhat simplified?

Is it possible, is it thinkable and is it desirable?

M. Mulder: Nous avons déjà deux services de ce genre. Le premier est notre groupe des communications qui établit un inventaire de tous les rapports que nous publions, que ce soit en vertu d'une loi ou de notre propre initiative.

Nous avons, bien sûr, M. François Quesnel, qui est responsable des relations parlementaires. Il est également censé s'assurer que les rapports que nous devons préparer et déposer au Parlement le sont effectivement. Pour ce qui est de savoir si nous devrions en faire davantage, probablement. D'après mon expérience, nous pouvons toujours faire mieux. Mais est-ce que nous le faisons bien? J'espère que la réponse est oui.

Mr. Sauvageau: I thank you. I think we have everything we need to be happy.

M. Mulder: Très bien.

The Chairman: Mr. Lincoln, please.

M. Lincoln: J'aimerais simplement poser une question qui découle de la vôtre. Mais je vais laisser M. Abbott la poser.

Le président: Monsieur Abbott, s'il vous plaît.

M. Abbott (Kootenay-Est): Merci, monsieur le président. L'un des aspects intéressants de la vie sur la Colline, c'est que nous faisons régulièrement des journées de treize et quatorze heures. Je ne suis pas aussi brillant que je devrais l'être rendu à la treizième heure.

Deuxièmement, j'ai de la difficulté avec les services d'interprétation-et quoique les interprètes soient excellents, j'ai néanmoins un peu de difficulté à suivre toute la réponse-alors je m'excuse d'avance si je pose des questions semblables à celles qui ont déjà été

Le président: Vous n'êtes pas le seul à être à la tâche depuis treize heures, alors nous vous comprenons tous.

M. Abbott: C'est vrai. Vous aussi, vous avez eu une longue journée et je le comprends.

Comme le comité le sait, mon dada, c'est le risque de créer des doubles emplois, des compétences concurrentes, etc. Le dernier échange a fait ressortir clairement à mes yeux qu'il

there are quite a number of reports already in place. Perhaps very être m'expliquer très brièvement ce qu'est le rapport sur l'état de briefly you could explain the State of the Environment report that comes out every five years. As I understand it, according to the research, there's currently an expenditure of \$4.6 million and approximately 40 positions involved in the generation of that.

First off, could you please help me understand the State of the Environment report.

Mr. Mulder: I will try to answer that. My first meeting today was at 7.30 a.m., with a group from Alberta. I may not be very sharp in commencé à 7h30 ce matin par une rencontre avec un groupe de my answers. You're certainly doing very well in your questions.

The State of the Environment report is a large document. I will send you a copy.

Mr. Abbott: Please do.

Mr. Mulder: I think it is about 900 or 1,000 pages long. It gives a lot of detail as to what has been happening in the last 10 to 20 years in a number of areas—the quality of water, the quality of air, the wildlife species, what's been happening to endangered species, what's happened to toxic substances, and various things like that. It l'égard des espèces menacées et des substances toxiques, et diverses has a number of chapters.

In addition to that we work with the provinces to produce State of the Environment reports, which they do on their own, for provinces such as Quebec and British Columbia. They publish anywhere from every three years to every five years.

We also put out regional reports for, say, the Atlantic provinces. We're putting out a joint report on the state of the environment for the Atlantic provinces, for all four. Those are in addition to the five-year reports.

In addition to that, we also put out bulletins quite regularly. We did one recently, for example, on the toxic substances in the Great Lakes. We're doing one on the wildlife species in western Canada. These are topical ones.

So when we talk about those 40 people, they do all three: produce the big report; work with the provinces to produce reports with them, either jointly or assisting them in writing reports; and also put out regular reports.

Mr. Abbott: Is there any latitude there? In other words, let's say we are looking for dollars for this position. If we were to come up with the position of commissioner of sustainable development as a title, which implies a number of things, and if that individual is responsible for putting out a sustainable development report, presumably at least on an annual basis, then it seems to me that there is the potential of duplication there.

Mr. Mulder: Yes.

Mr. Abbott: In your judgment, are there dollars currently being spent, of this \$4.6 million, on some functions that would naturally, logically, rationally flow into this position of commissioner?

Mr. Mulder: Without judging which way the committee will come out, if you come out with a recommendation that we should set up a commissioner for sustainable development that would put out annual State of the Environment reports, then

[Traduction]

l'environnement qui est publié tous les cinq ans. D'après certaines recherches, la production de ce rapport semble coûter à l'heure actuelle 4,6 millions de dollars et nécessiter environ 40 personnes.

Premièrement, pourriez-vous, s'il vous plaît, m'aider à comprendre ce qu'est le rapport sur l'état de l'environnement?

M. Mulder: Je vais essayer de vous répondre. Ma journée a l'Alberta. Mes réponses ne seront peut-être pas très brillantes. Par contre, vous posez encore de très bonnes questions.

Le rapport sur l'état de l'environnement est un document volumineux dont je vous ferai parvenir un exemplaire.

M. Abbott: Je vous en serais reconnaissant.

M. Mulder: Je pense qu'il compte environ 900 ou 1 000 pages. Il contient énormément de détails sur ce qui s'est fait au cours des 10 à 20 dernières années dans un certain nombre de domaines: la qualité de l'eau, la qualité de l'air, les espèces fauniques, ce que l'on fait à choses de ce genre. Il compte un certain nombre de chapitres.

En outre, nous aidons des provinces comme le Québec et la Colombie-Britannique à produire leur propre rapport sur l'état de l'environnement. Elles publient ces rapports tous les trois à cinq ans

Nous préparons également des rapports régionaux pour les provinces de l'Atlantique, par exemple. Nous préparons un rapport conjoint sur l'état de l'environnement pour les quatre provinces de l'Atlantique. Ces rapports s'ajoutent aux rapports quinquennaux.

En outre, nous publions également des bulletins assez régulièrement. Nous en avons préparé un récemment, par exemple, sur les substances toxiques dans les Grands lacs. Nous en préparons un sur les espèces fauniques dans l'Ouest du Canada. Ce sont des bulletins qui traitent d'un sujet particulier.

Alors, ces 40 personnes dont vous parliez s'occupent de ces trois choses: produire le gros rapport; travailler avec les provinces à la préparation de rapports conjoints ou à la rédaction de leurs propres rapports; et publier des bulletins périodiques.

M. Abbott: Est-ce qu'il y a une certaine marge de manoeuvre? En d'autres mots, supposons que nous cherchions de l'argent pour financer ce poste. Si nous décidions de créer un poste de commissaire au développement durable, ce qui suppose un certain nombre de choses, et que cette personne soit responsable de la préparation d'un rapport sur le développement durable, probablement tous les ans, n'y aurait-il pas là un risque de double emploi?

M. Mulder: En effet.

M. Abbott: À votre avis, est-ce qu'une partie de ces 4,6 millions de dollars que l'on dépense à l'heure actuelle, devrait naturellement, logiquement, raisonnablement être réaffectée au commissaire?

M. Mulder: Sans vouloir préjuger de la décision du comité, si vous recommandez la création d'un poste de commissaire au développement durable qui serait chargé de publier des rapports annuels sur l'état de l'environnement, cela nous obligerait à

of some of those functions, because there isn't much use in both us and a new commissioner producing a State of the Environment report. So we would have to trade off.

Mr. Abbott: Logically, then, we're saying that maybe we've discovered at least a few dollars.

Mr. Mulder: My colleagues who work on the State of the Environment report—they're already slashed by 40% over the last two years - may not like the answer. But the answer would be yes. We would have to look at our expenditures in those areas. I would think there are colleagues in the Department of Finance and in Treasury Board who would say we should cough up some of cost and reduce our activities.

Mr. Abbott: But if I understood the previous exchange, there is a legislated responsibility that you must put out a State of the Environment report every five years.

Mr. Mulder: Under the Canadian Environmental Protection Act, we have to, for example, put out annual reports on what we've done under the Canadian Environmental Protection Act, and also a report on information as to what's happening on toxic substances and all that. That's the requirement by law.

With regard to State of the Environment reporting, I don't know the answers. Perhaps Rick or Laura knows.

Is that a legal requirement or a voluntary initiative?

Mr. Smith: I don't know.

Mr. Abbott: It might be helpful. If we feel that tonight we've discovered a few dollars where we could cut down on the duplication of effort to be able to fund a portion of this, we should know if there is some legislative requirement, legal requirement, for some of these reports, in which case we wouldn't be able to touch those dollars.

• 2055

Mr. Mulder: My colleague from the Department of Finance thinks it's voluntary. They are usually right.

The Chairman: My colleagues are collecting their thoughts and I will recognize Mr. Sauvageau in a moment.

I'm sure you are familiar with the Department of Finance study on personal and corporate income tax expenditures, which came out last December/January.

We learned about a number of rather substantial loopholes in the tax system from that report. To give you just one example that is fresh in my memory, the Government of Canada does not tax the winnings from lotteries or gambling, unlike other jurisdictions. By not doing so it forgoes, according to the Department of Finance, around \$800 million every year.

I can't recall the figure related to the more politically controversial item of full taxation of capital gains but it runs well above \$1 billion if not \$2 billion.

[Translation]

we would have to look at our areas and say, well, we should get out examiner nos activités afin de déterminer quelles fonctions nous serions obligés d'abandonner, car il ne servirait à rien que le ministère et un nouveau commissaire préparent tous les deux un rapport sur l'état de l'environnement. Il faudrait qu'il y ait un compromis.

M. Abbott: Alors, logiquement, vous dites que nous avons peut-être découvert quelques dollars.

M. Mulder: Mes collègues qui travaillent à la préparation du rapport sur l'état de l'environnement-et dont le budget a déjà été réduit de 40 p. 100 ces deux dernières années -- ne seront peut-être pas contents, mais la réponse est oui. Nous serions obligés d'examiner nos dépenses pour ces activités. Je pense que certains de nos collègues au ministère des Finances et au Conseil du Trésor nous diraient de réduire nos activités et de fournir une partie de l'argent

M. Abbott: Mais si j'ai bien compris le dernier échange, la loi vous oblige à publier un rapport sur l'état de l'environnement tous les cinq ans.

M. Mulder: En vertu de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, nous devons, par exemple, préparer des rapports annuels sur les mesures que nous avons prises aux termes de cette loi et présenter des renseignements sur ce que nous avons fait à l'égard des substances toxiques, etc. C'est ce qu'exige la loi.

En ce qui concerne le rapport sur l'état de l'environnement, je ne connais pas les réponses. Peut-être que Rick ou Laura pourraient nous aider.

Est-ce une obligation législative ou une initiative volontaire?

M. Smith: Je l'ignore.

M. Abbott: Ce serait peut-être utile de le savoir. Si nous pensons avoir découvert ce soir quelques dollars pour aider à financer ce nouveau poste, en éliminant des doubles emplois, je pense que nous devrions savoir si nous sommes obligés de préparer certains de ces rapports en vertu de la loi car, si c'est le cas, nous ne pourrions pas toucher à cet argent.

M. Mulder: Mon collègue du ministère des Finances pense que c'est volontaire. D'habitude, il a raison.

Le président: Mes collègues réfléchissent et je vais donner la parole à M. Sauvageau dans un moment.

Je suis sûr que vous connaissez l'étude du ministère des Finances sur l'impôt sur le revenu des particuliers et sur le revenu des sociétés, qui a paru en décembre ou en janvier dernier.

Dans ce rapport, nous avons appris que le régime fiscal compte un certain nombre d'échappatoires assez importantes. Pour vous donner un seul exemple que j'ai encore en mémoire, le gouvernement du Canada, contrairement à d'autres pays, n'impose pas les prix gagnés à la loterie ni l'argent gagné au jeu. Selon le ministère des Finances, cette exemption représente un manque à gagner d'environ 800 millions de dollars chaque année.

Je ne me rappelle pas le montant exact que rapporterait l'imposition de tous les gains en capital-question plus controversée sur le plan politique - mais cela représente beaucoup plus qu'un milliard de dollars, ou peut-être même deux milliards de dollars.

Do you have any thoughts to offer about closing tax loopholes?

Mr. Mulder: Mr. Chairman, are you trying to get me fired?

The Chairman: The minister is not the Minister of Finance.

Mr. Mulder: I work for the Government of Canada. My only answer is that if there were areas where the Minister of Finance could find funds easily without too much opposition he would have found them by now.

The Chairman: Fine, that's fair enough.

Monsieur Sauvageau, s'il vous plaît.

M. Sauvageau: Vous êtes-vous déjà prévalu de la loi pour faire des rapports? On dit ici que le ministère peut constituer des comités consultatifs chargés de lui faire rapport de façon périodique autre que le rapport annuel. Vous êtes-vous déjà servi de cet aspect de la loi?

Mr. Mulder: I have not been there long enough to know whether or not we have actually produced a report. We certainly have advisory committees with respect to the Canadian Environmental Protection Act. Most committees tend to produce reports so there probably is one, but I would have to check.

Puis-je faire parvenir la réponse au greffier?

M. Sauvageau: S'il vous plaît.

Ma prochaine question s'adresse à votre collègue. C'est une question d'éclaircissement. Je ne connais vraiment pas la réponse, clarification. I really do not know the answer, According to the Selon le Plan vert, est-ce que ce n'est pas chaque ministère qui devait remettre un rapport de son travail environnemental durant l'année courante? N'y a-t-il par eu une contradiction entre les deux car contradiction between the two because it seems to me that it was up j'avais cru comprendre que c'était chaque ministère qui devait to each department to submit an annual report? remettre un rapport à chaque année?

Mr. Smith: They don't have to, but they do. We request information from each department and it is provided.

M. Mulder: Ce n'est pas obligatoire, c'est sur une base volontaire.

M. Sauvageau: Plus tôt, vous avez dit que selon le Plan vert, un rapport annuel était remis pour l'ensemble des ministères. Chaque ministère remet-il un rapport de son activité environnementale durant l'année? Le font-ils? Peuvent-ils le faire? Doivent-ils le faire?

Mr. Smith: They do not have to do it. We ask them for the information and they provide it voluntarily.

M. Sauvageau: Donc, on peut dire que chaque ministère vous remet, à chaque année, un rapport de ses activités environnemen- you, each year, with a report on its environmental activities. tales.

M. Mulder: Un rapport annuel seulement pour le Plan vert.

M. Sauvageau: Seulement pour le Plan vert?

M. Mulder: Oui.

[Traduction]

Avez-vous des suggestions à faire sur les moyens d'éliminer les échappatoires dans le régime fiscal?

M. Mulder: Monsieur le président, vous voulez me faire congédier?

Le président: Votre ministre n'est pas ministre des Finances.

M. Mulder: Je travaille pour le gouvernement du Canada. Tout ce que je puis vous dire, c'est que s'il y avait des moyens faciles de trouver des fonds sans susciter trop d'opposition, le ministre des Finances les aurait déjà trouvés.

Le président: Très bien.

Mr. Sauvageau, please.

Mr. Sauvageau: Have you ever availed yourself of the Act to prepare reports? It says here that the department may establish advisory committees to prepare periodical reports other than the annual report. Have you availed yourself of that aspect of the Act?

M. Mulder: Je n'occupe pas mon poste actuel depuis assez longtemps pour savoir si nous avons ou non produit un rapport. Nous avons bien sûr des comités consultatifs sur l'application de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement. La plupart des comités ont l'habitude de produire des rapports, alors il y en a probablement un, mais je devrais vérifier.

Can I send the answer to the Clerk?

Mr. Sauvageau: If you please.

My next question is for your colleague. It is a question of Green Plan, shouldn't each department submit a report on its environmental activities during the current year? Is there not a

M. Smith: Les ministères le font, mais ils n'y sont pas tenus. Nous leur demandons des renseignements que chaque ministère nous fournit.

Mr. Mulder: It is not mandatory, it is done on a voluntary basis.

Mr. Sauvageau: Earlier, you said that under the Green Plan, an annual report was tabled for all the departments. Does each department submit a report on its environmental activities during the year? Do they do it? Can they do it? Should they do it?

M. Smith: Ils ne sont pas obligés de le faire. Nous leur demandons des renseignements qu'ils nous fournissent volontaire-

Mr. Sauvageau: So, we might say that each department provides

Mr. Mulder: An annual report only for the Green Plan.

Mr. Sauvageau: Only for the Green Plan?

Mr. Mulder: Yes.

M. Sauvageau: Ce rapport est-il public? Peut-on consulter le rapport de chaque ministère?

M. Mulder: Oui.

M. Sauvageau: Je vous remercie beaucoup.

The Chairman: If there are no further questions, I would like to ask a question.

It's been almost 22 years since the mandate of Environment Canada was written. In your assessment, considering the evolution over the last two decades, do you think that mandate needs to be revisited? In your view, does it need to be examined? If so, how should it be changed?

2100

Mr. Mulder: Certainly discussions since I've been within is going to do about the Canadian Environmental Protection Act, which I'm sure will lead to some suggestions for modification/strengthening, and the fact that we're in the midst certainement déboucher sur des of federal-provincial harmonization that will change our role visà-vis the provinces, up and down, and the fact that we're going to look at, hopefully, a successor to the green plan, the fact that we should put more effort on sustainable development in the practices and programs of the government, I think it is inevitable that down the road a year or two, perhaps through this committee, we will take a look at what the role of the government should be in sustainable development within that role of the Department of Environment.

I think it's a legitimate point that you should do. Instead of just dealing with an ocean of environmental issues, we should produce, for example, a sustainable development act that embodies a lot of the things the Department of Environment does, but also does a number of other things. That is just early thinking that we're doing, and whether or not that will come to pass I don't know.

The Chairman: Will you be making recommendations to the minister on possible changes to the mandate of the department?

Mr. Mulder: Yes.

The Chairman: When?

Mr. Mulder: On a regular basis, but certainly in terms of the broad thinking of which I just gave you an outline, along that line, but some things have to be completed first, for example, the review you have to do, that I think you would like to do it, and indeed by law you have to do, the assessment of the Canadian Environmental Protection Act.

As I indicated, we're in the midst of discussing federal-provincial harmonization with the provinces. What do they do? What do we do? How do we harmonize that? That will probably mean changing roles and mandates for this department.

[Translation]

Mr. Sauvageau: Is this report public? Can we consult each department's report?

Mr. Mulder: Yes.

Mr. Sauvageau: Thank you very much.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, j'aimerais en poser une à mon tour.

Le mandat d'Environnement Canada a été rédigé il y environ 22 ans déjà. À votre avis, étant donné l'évolution des deux dernières décennies, pensez-vous qu'il serait bon de revoir ce mandat? D'après vous, faudrait-il l'examiner? Et dans l'affirmative, quelles modifications devraient y être apportées?

M. Mulder: Je peux vous dire qu'à la lumière des the department, and in discussions with Ms Copps and so on, entretiens que j'ai eus depuis que je suis au ministère, dont ceux about whether in light of the work, for example, this committee avec Mme Copps et d'autres fonctionnaires au sujet, par exemple, de l'issue des travaux du comité relatifs à la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, qui vont recommandations modification ou de renforcement de la loi, et étant donné fédérale-provinciale d'harmonisation initiative au'une actuellement en cours va modifier notre rôle par rapport aux provinces, et vice versa, et comme nous comptons préparer un programme qui va, nous l'espérons, succéder au Plan vert et que nous reconnaissons tous la nécessité de mettre davantage l'accent sur le développement durable dans l'ensemble des pratiques et des programmes du gouvernement, nous devrons inévitablement nous pencher plus précisément d'ici un an ou deux, peut-être par l'entremise du comité, sur le rôle du gouvernement en matière de développement durable dans le contexte des activités du ministère de l'Environnement.

> Je trouve tout à fait normal que vous approfondissiez cette question. Au lieu de nous intéresser à un grand nombre de questions environnementales, nous devrions chercher dans un premier temps à en arriver à une loi sur le développement durable qui englobe bon nombre des priorités du ministère de l'Environnement, mais aussi d'autres activités. Mais comme je vous l'ai dit, nous n'y avons pas beaucoup réfléchi jusqu'à présent, et pour l'instant, je ne peux pas vous dire si cela va aboutir ou non.

Le président: Allez-vous faire des recommandations à la ministre au sujet d'éventuelles modifications à apporter au mandat du ministère?

M. Mulder: Oui.

Le président: Quand?

M. Mulder: Eh bien, nous allons en faire régulièrement, et celles-ci vont s'appuyer sur les grands principes que je viens de vous exposer; cependant, nous attendons aussi que certaines activités et études prennent fin avant d'aller plus loin-par exemple, l'examen que vous comptez faire, -- en fait, que vous êtes tenus de faire -- de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement.

Comme je vous l'ai déjà indiqué, une initiative d'harmonisation fédérale-provinciale est actuellement en cours. Que vont faire les provinces? Qu'allons-nous faire de noire côté? Et comment harmoniser nos programmes? Pour y arriver, j'imagine que le rôle et le mandat du ministère vont devoir changer.

There is also the fact, for example, just to go on, that we're having budget cuts and we may have to do things differently. That may impact on our department. My view, and it is just my view, is that you let a number of these things be looked at, and at some stage, say in 12 months or 18 months from now, you ask what it means, in total.

The Chairman: You have been subjected to budget cuts over a number of years, and you're now going through the experience of watching this committee searching for an agency that would facilitate your task, which you said in your earlier comments tonight would be helpful to the department. Could you be a bit more precise on which way that agency could be helpful to you?

Mr. Mulder: I will answer that, similar to what Mrs. Kraft Sloan earlier asked about.

May I just point out that if you look at page 7, and that's a rather important chart in the handout, the total expenditures of the Department of Environment since the mid–1980s have gone up. In terms of the total amount of money that is being spent we have not been reduced. What we have been reduced on is in the A-base, the basic program where it says in 1990–91 we had been reduced and we will continue to be reduced, but that is no different from any other federal department. As a matter of fact, some of them have had bigger cuts than us.

The total amount of expenditures through the green plan and through various other initiatives has gone up, so in a relative sense a lot of other departments think we have been treated very well. You could get a number of departments come here and say their total expenditures have gone down and ours has not.

In terms of how whatever agency the committee recommends could be helpful, it would, in simple terms, put more focus on making sure the policies, programs and activities of the Government of Canada are more consistent with sustainable development. That alone is our mandate, and presumably this agency would help that out.

The thing is, we can make sure, whatever we set up, that it moves in that direction, that it's not too complicated and not too adversarial, and particularly that it doesn't duplicate what people are already doing. But that depends on what kind of recommendations you come up with.

• 2105

The Chairman: We have learned through our hearings that Statistics Canada and External Affairs, and some of the departments you mentioned tonight in your presentation, have developed environmental activities or sections. Could you give us your assessment as to the reasons why the important departments of International Trade, Transport, and Natural Resources do not seem to have adopted similar organizational patterns?

[Traduction]

Un autre facteur important, par exemple, tient aux réductions budgétaires que nous avons subies et qui vont peut-être nous forcer à travailler différemment. Il est bien possible que ces réductions influent sur le ministère. À mon avis—et c'est une opinion personnelle—il conviendrait de se pencher sur certains éléments maintenant et de faire le point dans 12 ou 18 mois pour essayer de tirer des conclusions plus définitives sur la situation globale.

Le président: Vous avez subi un certain nombre de compressions budgétaires au fil des ans, et vous savez aussi que le comité étudie la possibilité de mettre sur pied un autre organisme qui faciliterait votre travail, initiative que vous avez qualifiée d'utile pour le ministère dans vos remarques précédentes. Pourriez-vous nous préciser en quoi cet organisme pourrait vous être utile?

M. Mulder: Je vais y répondre, car cela rejoint la question de M^{me} Kraft Sloan de tout à l'heure.

Si vous regardez la page 7 du document qui vous a été distribué—c'est d'ailleurs un tableau assez important—vous verrez que les dépenses globales du ministère de l'Environnement sont à la hausse depuis le milieu des années quatre-vingts. Du point de vue des dépenses globales, il n'y a donc eu aucune réduction. Là où nous disposons de moins de fonds, par contre, c'est au budget des services votés, c'est-à-dire le programme de base qui a fait l'objet de compressions budgétaires en 1990–1991, et qui va continuer de faire l'objet de réductions budgétaires, tout comme les autres ministères fédéraux, d'ailleurs. En fait, certains d'entre eux ont subi des compressions encore plus importantes que nous.

Comme les dépenses globales qui permettent de financer le Plan vert et d'autres initiatives ont augmenté, d'autres ministères estiment que nous avons été assez bien traités dans l'ensemble. Si vous faisiez venir les représentants d'un bon nombre d'autres ministères, ils vous diraient que leurs dépenses globales ont diminué, alors qu'on ne peut pas en dire autant de notre ministère.

Quant à savoir comment cet organe, quel qu'il soit, que va recommander le comité pourrait nous être utile, je pense que d'une manière générale, celui-ci serait en mesure de s'assurer que les politiques, les programmes et les activités du gouvernement du Canada respectent davantage les principes du développement durable. Voilà en quoi consiste notre mandat, et je présume que l'organe en question pourrait nous aider à le remplir.

De toute façon, quelle que soit la nature de cet organe, nous avons la possibilité de faire en sorte qu'il s'oriente en fonction de ce mandat, que sa structure ne soit pas trop complexe, qu'il ne joue pas exclusivement un rôle d'opposition et surtout qu'il ne fasse pas double emploi avec d'autres groupes ou organismes. Mais tout cela dépendra de vos recommandations.

Le président: Nous avons appris dans le cadre de nos audiences que Statistique Canada et les Affaires étrangères, ainsi que certains des ministères que vous avez mentionnés ce soir dans votre exposé, ont créé des sections ou des activités axées sur l'environnement. Pourriez—vous nous dire pourquoi, d'après vous, un certain nombre de grands ministères, entre autres ceux du Commerce international, des Transports et des Ressources naturelles, ne semblent pas s'être organisés de la même manière?

Mr. Mulder: A number of operating departments have environmental units. National Defence has a director general of environmental affairs. The Department of Agriculture has people, and so on.

I am not familiar with whether or not Natural Resources has one, but I certainly know that in my dealings with Mr. Bilodeau, the deputy minister, there are a number of people who work on environmental issues. We have a lot of dealings day in and day out with Natural Resources about how we can deal with air issues and climate change. There is a lot of work going on. They produce a report on their environmental management. As to whether or not they have an actual unit, I really don't know, but they are certainly doing a number of things.

That is something that, over the last 10 to 15 years, departments seem to be doing more of. More departments are conscious of it. There is always room for improvement, including in our own area.

The Chairman: Do you have any comments about International Trade or Transport?

Mr. Mulder: Transport, in the policy wing, has a director general of policy coordination. That person is responsible for environmental issues in Transport Canada. At operating administrations, they have people responsible for that. Whether they have an actual, explicit environment unit, I don't know, but they certainly have people who deal with a broad range of issues on the environment.

In the Department of International Trade, in terms of day-to-day practices, I don't know about that. However, in terms of policy issues, yes, we have dealings with both.

Foreign Affairs has a director general or director of environmental affairs. I have a lot of dealings with Al Kilpatrick and Barry Carin, senior officials in International Trade in the trade and environment file. They are very much supportive of working internationally and domestically on trade and environment issues. The Minister for International Trade, for example, has just set up a trade and environment advisory committee that is holding its first meeting on May 4 in Toronto.

More and more, departments are really getting engaged in the issues of environment and sustainable development. I mentioned that I have had discussions with agricultural groups within the Department of Agriculture about revisiting the agricultural expenditures to make sure they are more consistent with sustainable development.

When you look across departments, a lot of good things are happening. It doesn't mean it's perfect, but there is movement.

[Translation]

M. Mulder: Un certain nombre de ministères opérationnels ont effectivement des unités environnementales. Le ministère de la Défense nationale, par exemple, a maintenant un directeur général des affaires environnementales. Le ministère de l'Agriculture a également un certain nombre de personnes qui s'occupent exclusivement de ces questions-là.

Je ne peux malheureusement pas vous dire si un tel service existe ou non au ministère des Ressources naturelles, mais je sais, pour avoir traité avec M. Bilodeau, le sous-ministre, que bon nombre de personnes s'occupent de questions environnementales. Nous traitons sur une base quotidienne avec ce ministère pour régler des questions reliées à la qualité de l'air et au changement climatique. De nombreuses activités sont actuellement en cours. Le ministère des Ressources naturelles prépare un rapport sur ses initiatives de gestion de l'environnement. Mais quant à savoir s'il existe une unité spéciale, j'avoue que je l'ignore, même si je sais que de nombreuses activités ont cours présentement au ministère.

Depuis 10 ou 15 ans, les ministères semblent attacher une plus grande importance à cette question. Ils sont aussi plus conscients de l'importance de l'environnement. Bien entendu, il y a toujours lieu d'améliorer les choses, y compris chez nous.

Le président: Et pouvez-vous nous parler de la situation au Commerce international ou aux Transports?

M. Mulder: Je sais que la Direction de la politique au ministère des Transports a un directeur général chargé de la coordination des politiques. Cette personne est responsable des questions environnementales à Transports Canada. Dans tous les services opérationnels, certains employés sont responsables des questions environnementales. Encore une fois, je ne peux pas vous dire si l'on a créé une unité au ministère qui s'occupe exclusivement de l'environnement, mais je sais que de nombreux employés sont chargés de traiter l'ensemble des questions reliées à l'environnement.

En ce qui concerne le ministère du Commerce international, j'avoue ne pas connaître ses pratiques quotidiennes. Sur le plan de la politique, cependant, nous avons évidemment des rapports suivis avec les deux ministères.

Le ministère des Affaires étrangères a un directeur général ou directeur des affaires environnementales. Je traite souvent avec Al Kilpatrick et Barry Carin, qui sont de hauts fonctionnaires s'occupant des dossiers du commerce et de l'environnement à Commerce international. Ils sont tout à fait en faveur d'une bonne coordination des efforts du gouvernement sur la scène internationale et au Canada pour ce qui est des questions commerciales et environnementales. Par exemple, le ministre du Commerce international vient de mettre sur pied un Comité consultatif du commerce et de l'environnement qui se réunira pour la première fois le 4 mai à Toronto.

Donc, de plus en plus les ministères s'intéressent à la question de l'environnement et du développement durable. Je mentionnais tout à l'heure que j'ai eu des discussions avec divers services agricoles au sein du ministère de l'Agriculture concernant la possibilité de réexaminer les dépenses agricoles en vue de s'assurer qu'elles respectent davantage les principes du développement durable.

Donc, tous les ministères ont pris de très bonnes initiatives dans ce domaine. La situation n'est peut-être pas parfaite, mais on voit une nette évolution.

The Chairman: Is the pattern set by the Department of the Environment, or by the department you are dealing with?

Mr. Mulder: It is both. Sometimes they initiate it, and other times we generally prod them, request them, or encourage them. I will stop at those verbs.

M. Sauvageau: Plus tôt, en posant mes questions, j'en ai oubliée une qui n'a pas de rapport avec le vérificateur général en environnement.

Avant d'accorder le Plan d'action Saint-Laurent, phase II, a-t-on fait un bilan du Plan d'action Saint-Laurent, phase I? A-t-on fait un rapport du Plan d'action Saint-Laurent, phase I et, si oui, peut-on le voir?

M. Mulder: Oui.

M. Sauvageau: Il y a un rapport?

M. Mulder: Oui.

M. Sauvageau: Bien.

M. Mulder: On doit produire un rapport chaque année.

M. Sauvageau: Du Plan d'action Saint-Laurent?

M. Mulder: Oui, c'est cela.

M. Sauvageau: Pouvez nous dire si, entre la première année et la dernière année du Plan d'action Saint-Laurent, quelques objectifs ont été atteints? Un petit peu, beaucoup?

M. Mulder: Chaque année, nous avons fait beaucoup de progrès.

M. Sauvageau: Je vous remercie.

The Chairman: We look forward to the sunsetted chart and welcome any advice you can give us on tax expenditures in private. We welcome your assistance here tonight and we thank you.

Mr. Mulder: Thank you very much. I look forward to your report, seriously.

• 2110

The Chairman: Could I ask the committee to stay for a moment for a brief consultation about our schedule?

It has been suggested—on a suggéré—that we bring in a couple more witnesses to complete the round. One is an accounting outfit called Deloitte & Touche, which apparently has something important to say. I don't remember who raised that question. It was Mr. MacNeill. Then there is the possibility, which the clerk has suggested, and which I think is certainly worthwhile examining, to bring FEARO before us as well, since more than one witness has suggested a modification and amendment to the not yet proclaimed act.

Could I have a quick indication from you whether you are inclined to hear these two witnesses at the beginning of next week, let's say Tuesday?

[Traduction]

Le président: Est-ce le ministère de l'Environnement qui prend l'initiative, ou plutôt celui avec lequel vous traitez?

M. Mulder: Les deux. Parfois, ils vont prendre eux-mêmes les initiatives, alors qu'à d'autres moments, c'est notre ministère qui encourage, qui demande ou qui talonne. Je pense que je vais me contenter de ces verbes-là.

Mr. Sauvageau: When I was asking my questions earlier, I forgot one that is not in fact related to the Environmental Auditor.

Before the decision was made to go ahead with phase two of the St. Lawrence River Action Plan, was a complete report on phase one of the Action Plan prepared? Is there an actual written report of developments during phase one of the St. Lawrence River Action Plan, and if so, can we get a copy of it?

Mr. Mulder: Yes.

Mr. Sauvageau: There is a report?

Mr. Mulder: Yes.

Mr. Sauvageau: Good.

Mr. Mulder: A report has to be produced every year.

Mr. Sauvageau: Regarding the St. Lawrence River Action Plan?

Mr. Mulder: Yes, that's correct.

Mr. Sauvageau: Can you tell me whether the goals of the St. Lawrence River Action Plan were actually met between the first and second year? Were some or many of them met?

Mr. Mulder: A great deal of progress was made each year.

Mr. Sauvageau: Thank you.

Le président: Nous nous attendons donc à recevoir le tableau indiquant les activités devant bientôt prendre fin et vous encourageons à nous faire bénéficier de vos conseils personnels au sujet des dépenses fiscales. Nous vous remercions de votre aide et de votre présence devant le Comité.

M. Mulder: Merci beaucoup. J'attends impatiemment votre rapport—et je suis tout à fait sérieux.

Le président: Pourrais—je demander aux membres du comité de rester quelques minutes pour qu'on discute de notre programme?

Il a été suggéré que nous invitions pour finir nos délibérations quelques autres témoins dont un cabinet de comptables appelé Deloitte et Touche, qui aurait des observations pertinentes à nous faire sur la question. Je ne me rappelle plus qui a soulevé cette possibilité; je crois que c'était M. MacNeill. Il y a aussi la suggestion du greffier, qu'il convient d'examiner d'après moi, d'inviter le BFEEE à comparaître aussi, puisque plus d'un témoin a proposé des modifications à la loi qui n'a pas encore été promulguée.

Pourriez-vous m'indiquer rapidement si vous souhaitez ou non entendre ces deux témoins au début de la semaine prochaine—mettons mardi?

Mr. De Villers: That's if they bring something new to the discussion. I think we've been pretty repetitive in the last few witnesses we have had.

The Chairman: Good point.

Mr. Finlay: FEARO is. . .

Mr. Lincoln: It's the Federal Environmental Assessment Review Office.

Mrs. Kraft Sloan: Do you think they are going to tell us they are unable to comment on anything?

Mr. Lincoln: On FEARO I think I have a point to make. I think we would have to be very clear before we invite them. As you know, the Canadian Environmental Assessment Act has not been proclaimed. I know from my work on it that the minister is working on various things that are going to go before the cabinet. I think it would put FEARO in a real spot if we were to ask them. It would be extremely awkward for them, because we are asking them to comment on things that would be extremely confidential. Maybe they can comment on general things, but if we are asking about things that are now being reviewed they could find themselves in a bit of a spot.

Mr. Finlay: What's the mandate for FEARO?

Mr. Lincoln: FEARO does impact assessments.

M. Sauvageau: Je propose, toujours dans le même délai, qu'on tente encore une fois de mettre la main sur Pierre-Marc Johnson, au niveau de l'éthique et de l'environnement durable. Par contre, je suis d'accord avec la position de M. Lincoln qui dit qu'on les mettrait peut-être dans l'embarras et qu'on aurait le même genre de réponses.

Je voudrais aussi vous demander combien de temps il nous reste pour l'élaboration et le dépôt du rapport?

Le président: Le greffier a une réponse.

Le greffier du Comité: Je vous avais remis un tableau comme celui-ci.

If you follow this chart, we are about one week behind schedule, which does not mean that we cannot produce a report by the end of May. It is still very much within the deadline. But in terms of the core group of witnesses I think these two weeks were it. I guess what you are saying is that if there are some stragglers or some other loose witnesses that there may be an opening or two. But you definitely have allotted the two weeks.

The Chairman: Keep in mind the fact that it would save a considerable amount of time and work to each member if an indication could be given, let's say the beginning of next week, of the option you favour, based on the option paper that was distributed this morning. That kind of indication would then make it possible for the researchers and writers to produce a draft report.

[Translation]

M. De Villers: Oui, à condition qu'ils apportent de nouveaux éléments à la discussion. Je pense que les quelques demiers témoins que nous avons reçus ont tous dit plus ou moins la même chose.

Le président: Très juste.

M. Finlay: Le BFEEE, c'est. . .

M. Lincoln: Le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

Mme Kraft Sloan: Pensez-vous qu'ils vont nous dire qu'ils ne peuvent se prononcer sur la question?

M. Lincoln: Je voudrais dire un mot au sujet de l'éventuelle comparution des représentants du BFEEE. Je pense qu'il faut leur dire clairement quelles sont nos attentes avant de les inviter. Comme vous le savez, la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale n'a pas encore été promulguée. Comme j'ai travaillé sur ce dossier, je sais que le ministre s'occupe de plusieurs questions à l'heure actuelle qui vont être examinées par le Cabinet. Je crois que le BFEEE se sentirait un peu coincé si on l'invitait à comparaître. Ses représentants se sentiraient probablement mal à l'aise, puisqu'on leur demanderait de se prononcer sur des questions qui restent pour l'instant confidentielles. On pourrait peut-être leur poser des questions d'ordre général, mais si on compte les interroger au sujet de questions qui sont actuellement à l'étude, je pense qu'ils ne sauraient trop que faire.

M. Finlay: Et quel est le mandat du BFEEE?

M. Lincoln: Le BFEEE est chargé d'évaluer les incidences de divers projets sur l'environnement.

Mr. Sauvageau: I would suggest, again in the same time frame, that we try once more to get our hands on Pierre-Marc Johnson, who could come before us to address the topic of ethics and the sustainable environment. Otherwise, I fully agree with Mr. Lincoln that they would probably feel as though they were being put on the spot and that we would likely end up with the same kind of answers.

I would also like to know how much time we have to prepare and table our report?

The Chairman: The Clerk will answer that question.

The Clerk of the Committee: I believe I gave members a chart that looks like this.

Si vous regardez ce tableau, vous allez voir que nous avons déjà une semaine de retard par rapport au calendrier fixé, ce qui ne veut pas dire que nous ne réussirons pas à préparer notre rapport d'ici la fin mai. Nous avons encore amplement le temps d'ici la date limite. Et pour ce qui est de recevoir les principaux témoins, je pense que ces deux semaines étaient justement prévues à cette fin. Si pe comprends bien, vous envisagez peut-être de trouver le temps d'entendre un ou deux autres témoins. Mais d'après le calandrier, deux semaines étaient prévues à cette fin.

Le président: Rappelez-vous que nous allons gagner du temps et éviter du travail à tout le monde si les membres peuvent nous indiquer, mettons au début de la semaine prochaine, laquelle des possibilités leur semble la plus appropriée, en se fondant sur le document qui a été distribué ce matin. Si vous nous faisiez part de vos commentaires assez rapidement, les attachés de recherche et les rédacteurs pourraient commencer dès maintenant à préparer une ébauche.

The option paper is now either on your desk or in one of your files, but only as of this morning. It is very short. You may want to discuss it internally in your respective parliamentary groups or with your colleagues. We will meet and do that tomorrow so that we can have, possibly at the beginning of next week, your indication as to the option you are prepared to support. That would save a lot of time in meetings, and it would facilitate the préférences en ce qui concerne les diverses options qui vous ont été elaboration of the draft and its final form.

[Traduction]

Ce document exposant les diverses possibilités est soit sur votre bureau, soit dans vos dossiers, puisqu'on vous l'a remis ce matin. Il est très court. Vous allez peut-être vouloir en discuter à l'interne dans vos groupes respectifs ou avec vos collègues. Nous allons donc nous réunir demain pour en discuter, de façon à connaître, peut-être au début de la semaine prochaine, vos présentées. Cela va nous permettre de gagner beaucoup de temps pendant les réunions, tout en facilitant l'élaboration de l'ébauche et du rapport définitif.

• 2115

M. Sauvageau: Avons-nous tous la même option?

Le président: Pardon, monsieur Sauvageau?

M. Sauvageau: Si tout le monde a la même option, nous allons économiser beaucoup de temps, sinon on va discuter de l'option.

Le président: C'est cela.

Mr. Lincoln: If we want the report to be out by the end of the May, I think there's still a considerable amount of work to be done. I would suggest that it might be interesting to ask Deloitte & Touche what is so special about their presentation. At least we would know that there would be something new, unless you know.

The Clerk: To that effect, I've asked them to submit to us a one-page document-which I expect to receive tomorrow-that I intend to circulate to the chairman and members.

Mr. Lincoln: I would suggest that we decide this tomorrow. We've heard so much that we've almost reached the saturation point.

The Chairman: Fine, that is reasonable. Please come tomorrow afternoon. The paper will be circulated, and that decision could be made at the beginning of the meeting, one way or the other.

The Clerk: Mr. Chairman, if I could just clarify, am I to understand that I should phone the FEARO office to see if they have something to contribute to this topic and if so, invite them, but if they feel that they've reviewed the evidence and have nothing significant to add, then we should simply accept that? Is that the gist of what I'm hearing? It's to ensure that they have their say on this topic if they believe this affects them.

Mr. Lincoln: I think we should leave it to them. But I think you should also bring forward that they are working on a cabinet document now, and that could put them in a real spot.

Ms Kristen Douglas (Committee Researcher): I was just going to add that Jim MacNeill suggested that Deloitte & Touche were the most important accounting group in Canada to address this study. They were partners with the Business Mr. Sauvageau: Are we all in favor of the same option?

The Chairman: Pardon me, Mr. Sauvageau?

Mr. Sauvageau: Well, if everyone favors the same option, we will save a great deal of time, otherwise we will have to discuss them at length.

The Chairman: Precisely.

M. Lincoln: Si nous souhaitons que le rapport soit prêt d'ici la fin de mai, il y a encore beaucoup de travail à faire, d'après moi. Je pense qu'il serait intéressant de demander aux représentants de Deloitte et Touche pourquoi il leur semble important de faire un exposé devant le comité. Ainsi, nous saurions au moins s'ils ont ou non des éléments nouveaux à nous présenter-à moins que vous ne le sachiez déjà.

Le greffier: Dans ce même ordre d'idées, je leur ai demandé de nous envoyer un document d'une page-que je compte recevoir demain—que j'ai l'intention de distribuer au président et à tous les membres du comité.

M. Lincoln: Je pense que nous devrions prendre la décision demain. Nous avons déjà entendu tellement de choses que nous arrivons au point de saturation.

Le président: Très bien; c'est une proposition raisonnable. Je vous exhorte tous à assister à la réunion de demain après-midi. Le document en question va vous être distribué, et on pourra prendre une décision au début de la réunion.

Le greffier: Si vous me permettez, monsieur le président, dois-je comprendre que vous aimeriez que j'appelle les responsables du BFEEE pour savoir s'ils croient pouvoir faire une contribution à cette étude, et que si leur réponse est affirmative, je les invite; par contre, s'ils estiment, ayant examiné les témoignages, qu'ils ne peuvent plus rien apporter à la discussion, vous êtes tout à fait disposé à accepter cette décision, est-ce bien cela? Est-ce bien là le sens de vos interventions? Vous souhaitez simplement vous assurer que les responsables du BFEEE auront l'occasion de se prononcer, s'ils estiment que votre examen pourrait les toucher.

M. Lincoln: Je pense que nous devrions leur laisser le choix. Mais il conviendrait peut-être de leur rappeler qu'ils préparent actuellement un document qui sera présenté devant le Cabinet, et qu'ils pourraient peut-être se sentir mal à l'aise s'ils avaient à répondre aux questions des députés.

Mme Kristen Douglas (attachée de recherche): J'allais simplement ajouter que c'est Jim MacNeill qui a proposé Deloitte et Touche, car c'est le cabinet de comptables au Canada le mieux placé pour discuter de l'étude. En

Council on Sustainable Development in Geneva in putting forward that major international report about green accounting, which was referred to by a witness this morning. That's why they, in particular, have been suggested as being so important.

Mrs. Kraft Sloan: Could we have some clarification as to the substantive nature of this report? What's going to be in it?

Mr. Finlay: Recommendations.

Mrs. Kraft Sloan: I think we have been inundated with material but every time I hear more information, I feel that greater gaps emerge. So that's a concern of mine.

It's not that I'm suggesting we see any more witnesses, far from it, but for me it suggests the great complexity of dealing with this. Being a brand-new parliamentarian-although I'm not feeling terribly new right now, being in my 13th or 14th hour-maybe a clarification of the overall process would be helpful. Once we do this report, where does it go and what happens after that? Do we get involved with drafting the legislation?

I'm just concerned that what comes out in this report will address some of the concerns my esteemed colleague, Mr. Lincoln, mentioned-and I don't know if it was today or yesterday, I'm losing track-concerning how important the legislation is because it's the future we're talking about. So this gives me some concern about the report and its link to that legislation. Some clarification on the process would be very helpful to me.

The Chairman: I'm only guessing, because no one knows exactly what will happen around here, but since this report was requested by cabinet-it's not an initiative in a vacuum but flows from a political decision by cabinet—this report will no doubt be looked at by cabinet. Then it will depend on how convincing the report is and how receptive cabinet members are in moving from the report to a request based on a cabinet decision that a bill be prepared, usually by the Department of Justice.

• 2120

The process could take as long as 12 months or more. The Department of Justice would be asked to produce a draft. The draft would have to go back to cabinet for approval. It would then be introduced in the House and sent to this committee for examination, hearings, amendments and further processing through the entire

The Herb Gray statement of last February could lead to an alternative approach. Justice would not be requested to draft the bill. It would be sent to this committee and the committee would draft it. That is also be a possibility.

Mrs. Kraft Sloan: Are we trying to define the intent here?

[Translation]

collaboration avec le Conseil des entreprises pour le développement durable à Genève, ils ont présenté un important rapport international au sujet de l'écocomptabilité, auquel l'un de nos témoins de ce matin a fait allusion, d'ailleurs. Voilà pourquoi on nous a dit que ce cabinet de comptables serait un témoin important.

Mme Kraft Sloan: Pourrait-on en savoir un peu plus sur la nature du rapport? Qu'est-ce qu'il va contenir?

M. Finlay: Des recommandations.

Mme Kraft Sloan: À mon avis, nous sommes déjà inondés de documents, mais chaque fois qu'on m'apprend autre chose, j'ai l'impression qu'il y a d'autres éléments d'information qu'on devrait aller chercher. Voilà ce qui me préoccupe.

Je ne propose pas nécessairement que nous recevions d'autres témoins, loin de là, mais toute cette question me semble fort complexe. Je suis une nouvelle députée - même si je ne me sens pas particulièrement nouvelle maintenant, étant à ma treizième ou quatorzième heure de séance-il serait peut-être utile qu'on nous explique exactement comment doit se dérouler tout ce processus. Une fois que nous aurons préparé notre rapport, qui s'en occupera et que se passera-t-il ensuite? Allons-nous participer à la rédaction du projet de loi?

Je tiens absolument à ce que notre rapport aborde les importantes préoccupations de notre distingué collègue, M. Lincoln-je ne sais plus s'il en a parlé aujourd'hui ou hier, je suis un peu perdue-qui a bien insisté sur l'importance de ce projet de loi qui visera surtout l'avenir. J'ai donc certaines préoccupations en ce qui concerne le rapport et le lien entre celui-ci et le projet de loi. Peut-être serait-il utile qu'on m'explique la procédure que doit suivre le comité.

Le président: Ce sont de simples conjectures que je vous donne là, puisque personne ne peut savoir exactement ce qui va se passer ici, mais comme le Cabinet nous a demandé de préparer ce rapport-autrement dit, il ne s'agit pas d'une initiative qui se déroule en vase clos; elle découle au contraire d'une décision politique du Cabinet-j'ai bien l'impression que le Cabinet va l'étudier. La suite dépendra de la mesure dans laquelle notre rapport est convaincant et de la réceptivité des ministres à l'idée non seulement d'approuver le rapport mais de demander, à la suite d'une décision du Cabinet, qu'on procède à la rédaction d'un projet de loi, ce travail étant normalement effectué par les avocats du ministère de la Justice.

Ce travail pourrait prendre 12 mois ou plus. On demanderait au ministère de la Justice d'élaborer une première ébauche. Ensuite, cette ébauche serait soumise à l'approbation du Cabinet. Le projet de loi serait déposé à la Chambre des communes et renvoyé ensuite au Comité qui organiserait des audiences publiques en vue de l'examiner, de le modifier et d'assurer qu'on y donne suite.

La déclaration de Herb Gray en février dernier laisse entendre l'adoption d'une autre approche, c'est-à-dire qu'on ne demanderait pas au ministère de la Justice de rédiger le projet de loi. C'est plutôt le Comité qui serait chargé de le faire. En tout cas, c'est une autre possibilité.

Mme Kraft Sloan: Devons-nous essayer de préciser l'intention?

Mr. Lincoln: I think we'll have to go much further than just the intent. This has been in the cabinet and the Minister of the Environment has been empowered to be the lead minister on it. I think the recommendation would start there and then she would pilot it through cabinet.

I think she will be looking for a clear recommendation as to the kind of process we favour, why we favour it, and how we visualize it working from a practical point of view.

I don't think it will be sufficient for us to just say we believe in a commissioner model, without reasonably defining some sort of framework for the kind of mandate it will have, its objectives, staffing needs and some sort of guidelines as to what money we feel will be available.

Next month we can look at this option within our own individual caucuses. We'll probably have to sit together again to refine this before we get back together.

The Chairman: The writers and researchers need a direction. therefore I'm appealing to Mr. Abbott, Mr. Sauvageau and the Liberal group to put on their respective thinking caps so we can arrive at a choice amongst the options.

I would like to receive an indication of the options by next Tuesday at the latest.

It's now 9:25 p.m. Usually the best decisions are not made at this time of day. Why don't we have a good, possibly conclusive discussion of the options on Tuesday.

M. Sauvageau: Si j'étais en Chambre, je dirais agreed. En comité, je dis que suis d'accord avec cela.

• 2125

The Chairman: Is there agreement here?

Mr. Abbott: Agreed. I understand it.

Mr. Lincoln: I'm sorry, Mr. Chairman. I usually listen to you with great respect. I kind of forgot to.

The Chairman: We were inquiring whether we are in agreement on meeting next Tuesday to discuss the option paper in a final form, nous nous réunissions mardi prochain afin de discuter du document and the choice.

Mr. Lincoln: Tomorrow we are meeting as a caucus.

Mr. De Villers: But Thursday, is there a meeting scheduled?

The Chairman: Thursday there are witnesses still, but next Tuesday we could meet to discuss the final option effort.

Mr. Finlay: Can we have the time of day for that?

The Chairman: It depends on the availability of rooms, but it will probably be in the morning.

[Traduction]

M. Lincoln: À mon avis, il faut aller beaucoup loin que les simples intentions. Cette question est devant le Cabinet depuis un moment et la ministre de l'Environnement a été autorisée à prendre l'initiative dans ce domaine. À mon avis, la recommandation serait d'abord adressée à la ministre, qui se chargerait ensuite d'obtenir l'approbation du Cabinet.

Elle souhaite donc qu'on lui présente une recommandation claire quant au genre de processus qui nous semble le plus approprié, les raisons de notre choix et ses modalités d'application.

À mon avis, il ne suffira pas de lui dire que le modèle du commissaire à l'environnement nous semble le plus adéquat, sans définir avec plus de précisions en quoi consistera son mandat, quels seront ses objectifs et ses besoins en matière de personnel et quel budget devrait lui être confié.

Au cours du mois prochain, nous pourrons discuter de tout cela avec nos caucus respectifs. Ensuite, nous allons devoir nous rencontrer de nouveau pour en arriver à quelque chose de plus définitif avant la prochaine réunion.

Le président: Les rédacteurs et les attachés de recherche ont besoin de nos conseils, et voilà pourquoi j'exhorte M. Abbott, M. Sauvageau et les députés libéraux à faire une séance de remue-méninges dans leur groupe respectif pour que nous en arrivions à un choix qui convient à tout le monde.

Je voudrais que vous me fassiez part de vos commentaires au sujet des diverses options d'ici mardi prochain au plus tard.

Il est maintenant 21h25 et les bonnes décisions ne se prennent jamais à une heure aussi tardive. Attendons donc mardi pour discuter en profondeur des diverses options et peut-être même prendre une décision sur la question.

Mr. Sauvageau: If I were in the House, I would say "agreed". But since we're in committee, I will say that is fine with me.

Le président: Les membres sont-ils d'accord?

M. Abbott: D'accord. Je comprends très bien ce que vous proposez.

M. Lincoln: Excusez-moi, monsieur le président, d'habitude je vous écoute avec le plus grand respect, mais cette fois-ci j'ai oublié de le faire.

Le président: Je vous demandais si vous étiez d'accord pour que exposant les diverses options et de faire un choix définitif.

M. Lincoln: Demain, notre caucus se réunit.

M. De Villers: Une réunion est-elle prévue jeudi?

Le président: Nous recevons des témoins jeudi, mais mardi prochain, nous pourrions nous rencontrer pour discuter des options et d'un choix définitif.

M. Finlay: Pouvez-vous nous dire à quelle heure?

Le président: Eh bien, cela dépend des salles qui vont être disponibles, mais j'imagine que ce serait le matin.

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Now, the question is, do we want to have a meeting in camera or do you want a meeting of this type, where the *Minutes of Proceedings and Evidence* are kept? Translation is available in both cases.

M. Sauvageau: Parlez-vous de la prise de décisions sur le choix d'option?

Le président: C'est cela. À huis clos, ou non?

M. Sauvageau: J'ai l'impression que ce serait mieux à huis clos. Je ne sais pas si c'est pertinent que ce soit public. C'est la question que je me pose. Mes confrères et consoeurs peuvent peut-être répondre à cela. Ce sera surtout une réunion de discussion.

Le président: Oui.

What is your preference, Mr. Abbott?

Mr. Abbott: I think to facilitate candor, my preference would be in camera.

The Chairman: What is the wish on this side?

Mr. Lincoln: I don't have any fixed feelings about it.

The Chairman: Then we will ask the clerk to give us the benefit of his experience.

Mr. Lincoln: I wouldn't like to do something that hasn't been done before. In other words, if the test is. . . If in doubt, leave it open.

The Chairman: If the test is what?

Mr. Lincoln: If usually people discuss these things openly, then I would say let's discuss it openly. If it is practice that discussions like this take place in camera in the normal practice of things then that is fine

Mr. Bill Murray (Committee Researcher): I think it is in camera.

The Chairman: There is an answer to your question.

Mr. Murray: My experience has been that when we have had discussions in camera we got more accomplished. They were more apt to speak their minds.

Mrs. Kraft Sloan: Many of you do that whether the microphone is on or not.

Mr. Lincoln: I mean, if it's in the normal realm of this committee work, I don't have any objection to it.

The Clerk: Most committees, in fact I would almost say all committees, with the exception of this one, hold these kinds of meetings in camera. It's a long-standard practice. Members seem to be more at ease to exchange ideas.

Mr. Lincoln: May I ask one last question? Tomorrow we are supposed to meet in the afternoon with the Canadian Institute of Chartered Accountants. Where is Deloitte & Touche based? Are they based in Ottawa?

[Translation]

Des voix: D'accord.

Le président: Maintenant, voulez-vous que nous nous réunissions à huis clos ou que nous prévoyions le même genre de réunion qu'aujourd'hui, c'est-à-dire avec *Procès-verbaux et témoignages*? La traduction est disponible dans les deux cas.

Mr. Sauvageau: Are you talking about the meeting where we will be deciding on an option?

The Chairman: Yes, exactly. Do you want it to be in camera or not?

Mr. Sauvageau: I have a feeling it would be better to meet in camera. I am not sure that there is really any reason for it to be a public meeting. I do not really know. Perhaps my colleagues would like to give their views on the subject. The purpose of the meeting is to hold a discussion.

The Chairman: Yes.

Quelle est votre préférence, monsieur Abbott?

M. Abbott: Pour encourager la franchise, je préférerais que nous siégions à huis clos.

Le président: Et quel est le voeu des députés de ce côté-ci?

M. Lincoln: Je n'ai pas vraiment de préférence.

Le président: Nous allons donc demander au greffier de nous conseiller en fonction de son expérience.

M. Lincoln: Je ne voudrais pas qu'on fasse quelque chose qui n'a jamais été fait auparavant. Autrement dit, si le critère. . . En cas de doute, il vaudrait mieux se réunir en public.

Le président: Vous disiez, si le critère est. . .?

M. Lincoln: C'est-à-dire que si les gens ont l'habitude de discuter de ces questions en public, nous devrions à mon avis prévoir une réunion publique. Si au contraire les comités ont l'habitude de tenir ce genre de discussion à huis clos, c'est très bien.

M. Bill Murray (attaché de recherche): Je pense que ce genre de discussion se déroule normalement à huis clos.

Le président: Voilà la réponse à votre question.

M. Murray: D'après mon expérience, les discussions à huis clos permettent d'avancer beaucoup plus rapidement. Les députés ont plus tendance à dire exactement ce qu'ils pensent.

Mme Kraft Sloan: La plupart d'entre vous le font quand même, que le micro soit ouvert ou non.

M. Lincoln: C'est-à-dire que si c'est la procédure normale de tout comité, je ne m'y oppose pas du tout.

Le greffier: Je dirais que la majorité, sinon tous les comités—à l'exception de celui-ci—se réunissent à huis clos pour discuter de ce genre de choses. C'est une pratique qui existe depuis très longtemps. Les députés se sentent plus à l'aise et l'échange de vues est plus fructueux.

M. Lincoln: Puis-je poser une dernière question? Nous sommes censés recevoir demain les représentants de l'Institut canadien des comptables agréés. Où se trouve le siège de Deloitte et Touche? À Ottawa?

Mrs. Kraft Sloan: It is an international firm.

Mr. Lincoln: I know that, but I mean, are they based in Toronto or-

The Clerk: They have an office in Ottawa.

Mr. Lincoln: I was wondering who the people are that are going to appear, because that is in the same line. It might be good to spend another half hour and have them at the same time. I know it's very short notice.

The Clerk: I checked that with them and they were just not ready. I should add that there will be possibly a redundancy in the meetings between Wednesday and Thursday as well. Richard Harris is the president of KPMG, and Wednesday we have some people from that outfit as well. It just happens like that.

Mr. Lincoln: If we could get them together, it might save a lot of time.

The Chairman: That is a good point. Can we do that?

We can't do that. It is too late. It was a good suggestion.

The Clerk: It was tried, Mr. Lincoln. I made all efforts to do that.

The Chairman: It was not for lack of trying.

It's late enough. Thank you, good night.

[Traduction]

Mme Kraft Sloan: C'est un cabinet multinational, voilà.

M. Lincoln: Oui, je le sais; je me demande simplement si son siège est à Toronto ou—

Le greffier: Il a un bureau à Ottawa.

M. Lincoln: Je me demandais quelle personne allait comparaître pour ce cabinet de comptables, car nous allons déjà aborder la question demain. Il serait peut-être bon de prévoir une demi-heure de plus pour discuter avec les représentants de Deloitte et Touche. Je sais que le préavis serait un peu court.

Le greffier: J'en ai déjà discuté avec eux et ils m'ont dit qu'ils n'étaient pas encore prêts. Je vous signale en passant qu'il va peut-être y avoir une certaine répétition des témoignages entre les réunions de mercredi et jeudi. Richard Harris est président de KPMG, alors que mercredi nous recevons déjà des représentants de ce cabinet. Cela arrive parfois.

M. Lincoln: Si l'on pouvait les recevoir ensemble, cela nous permettrait peut-être de gagner beaucoup de temps.

Le président: Excellent argument. Est-ce possible?

Ce n'est pas possible. C'est trop tard. C'était tout de même une bonne suggestion.

Le greffier: Nous avons déjà essayé, monsieur Lincoln. J'ai fait l'impossible pour essayer de les faire venir en même temps.

Le président: Au moins, nous avons fait l'effort.

Il est déjà assez tard. Je vous remercie et bonsoir.

MAIL >POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Poste-lettre

8801320 OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré – Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Édition 45 boulevard Sacré—Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From Environment Canada:

Nick Mulder, Deputy Minister;

Laura Talbot–Allan, Assistant Deputy Minister, Corporate Services. Richard Smith, Director General, Planning & Coordination.

TÉMOINS

D'Environnement Canada:

Nick Mulder, sous-ministre;

Laura Talbot-Allan, sous-ministre adjointe, Services ministériels; Richard Smith, directeur général, Planification et coordination.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9 Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9





HOUSE OF COMMONS

Issue No. 25

Wednesday, April 20, 1994

Chairperson: Charles Caccia

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 25

Le mercredi 20 avril 1994

Président: Charles Caccia

Committee on

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l'

Environment and Sustainable **Development**

Environnement et développement durable

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), Reference for an **Environmental Auditor General**

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, référence pour un vérificateur général de l'environnement

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Chairperson: Charles Caccia

Vice-Chairpersons: Jean-Guy Chrétien Karen Kraft Sloan

Members

Jim Abbott Paul DeVillers Stan Dromisky John Finlay Bill Gilmour Clifford Lincoln Benoît Sauvageau Tony Valeri—(11)

Associate Members

Peters Adams Bob Mills Len Taylor Andrew Telegdi

(Quorum 6)

Normand Radford

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Président: Charles Caccia

Vice-présidents: Jean-Guy Chrétien

Karen Kraft Sloan

Membres

Jim Abbott Paul DeVillers Stan Dromisky John Finlay Bill Gilmour Clifford Lincoln Benoît Sauvageau Tony Valeri—(11)

Membres associés

Peters Adams Bob Mills Len Taylor Andrew Telegdi

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Normand Radford

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, APRIL 20, 1994 (28)

[Text]

The Standing Committee on Environment and Sustainable Development met in a televised session at 3:36 o'clock p.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chair, Charles Caccia, presiding.

Members of the Committee present: Charles Caccia, Paul DeVillers, Stan Dromisky, John Finlay, Karen Kraft Sloan, Clifford Lincoln and Benoît Sauvageau.

Other Member present: Paul Szabo.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: William Murray and Kristen Douglas, Research Parlement: Kristen Douglas et William Murray, attachés de Officers.

Witnesses: From the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA): William Buchanan, Senior Vice-President, Studies and Standards; Randy Billing, Chair, CICA's research study on environmental performance reporting; Yves Gauthier, Member, CICA's Criteria of Control Committee (past member of the Research Committee of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation). From the Canadian Comprehensive Auditing Association: J.-P. Boisclair, Executive Director.

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of an Environmental Auditor General.

The witnesses made opening statements and answered questions.

At 5:24 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Normand Radford

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 20 AVRIL 1994 (28)

[Traduction]

Le Comité permanent de l'environnement et développement durable tient une séance télévisée à 15 h 36, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Charles Caccia (président).

Membres du Comité présents: Charles Caccia, Paul DeVillers, Stan Dromisky, John Finlay, Karen Kraft Sloan, Clifford Lincoln, Benoît Sauvageau.

Autre député présent: Paul Szabo.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du recherche.

Témoins: De L'Institut canadien des comptables Agréés: William Buchanan, vice-président principal, Études et standards; Randy Billing, président, Étude sur la performance environnementale; Yves Gauthier, membre, Comité sur les critères de contrôle de l'ICCA, (ancien membre, Comité de recherche, Fondation canadienne pour la vérification intégrée). De la Fondation canadienne pour la vérification intégrée: J.-P. Boisclair, directeur exécutif.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité examine le mandat d'un futur vérificateur général de l'environne-

Les témoins font des exposés et répondent aux questions.

À 17 h 24, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Normand Radford

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Wednesday, April 20, 1994

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mercredi 20 avril 1994

1535

Le président: À l'ordre!

Welcome everybody. We are resuming our work.

En conformité de l'article 108 du Règlement, nous étudions la question d'un vérificateur général de l'environnement.

environmental auditor general.

We have three witnesses today. Mr. William Buchanan is senior vice-president, studies and standards, Canadian Institute of Chartered Accountants. Mr. Randy Billing chairs CICA's research study on environmental performance is and a member of the judge's panel for the environmental reporting awards sponsored with and by the Financial Post.

Finalement, nous recevons M. Yves Gauthier, membre de l'Institut canadien des comptables agréés et ancien membre du Comité de recherche de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. Nous vous souhaitons la bienvenue, monsieur Gauthier.

Welcome, Mr. Billing and Mr. Buchanan. I should not forget Mr. Boisclair, an executive director of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation. It's becoming more and more complicated here, but that's probably why auditing is such an art.

We usually proceed with presentations that hopefully are short, crisp and not necessarily a summary of your brief but add to the brief that you have produced in both languages, which we appreciate very much. Following this the floor will be opened to questions and answers from committee members. If you see a change in the chair, it is because Mrs. Kraft Sloan, the vice-chair, will replace me for the balance of the meeting.

À vous la parole.

Mr. William Buchanan (Senior Vice-President, Studies and Standards, Canadian Institute of Chartered Accountants): Mr. Chairman, we're delighted to be here this afternoon to speak to the committee. You've already introduced my colleagues, Mr. Billing and Mr. Gauthier, and so I won't provide any more details about them.

Our comments this afternoon and the full CICA submission that you referred to were prepared with the assistance of these gentlemen and the secretary of CICA's task force on sustainable development.

We're pleased to have this opportunity to advise the committee of our views on the proposal to appoint an environmental auditor general and to present our recommendations for how the needs and objectives underlying that proposal may best be satisfied.

The Chairman: Order please.

Bienvenue à tous. Nous reprenons nos travaux.

Pursuant to Standing Order 108, we examine the reference for an environmental auditor general.

We are in the final stretch of our hearings on the subject of the Nous en sommes à la dernière étape de nos audiences qui portent sur la création d'un poste de vérificateur général de l'environnement.

> Nous accueillons trois témoins aujourd'hui. M. William Buchanan, vice-président principal, Études et standards, Institut canadien des comptables agréés. M. Randy Billing, président, Étude de recherches sur la performance environnementale et membre du jury qui attribute les prix en matière de journalisme environnemental et que parraine le Financial Post.

> Finally, we welcome Mr. Yves Gauthier, member of the Canadian Institute of Chartered Accountants and past member of the Research Committee of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation. We welcome you, Mr. Gauthier.

> Bienvenue, MM. Billing et Buchanan. Je ne dois pas oublier M. Boisclair, directeur exécutif de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. Les choses se corsent ici, et c'est sans doute pourquoi la vérification est une telle science.

> Normalement, nous écoutons d'abord les exposés qui doivent être brefs, concis et ne pas être nécessairement un résumé de votre mémoire mais plutôt un complément à celui-ci, que vous avez remis dans les deux langues officielles, ce dont nous vous remercions. Ensuite, les membres du Comité vous poseront des questions. À un moment donné, Mme Kraft Sloan, vice-présidente, me remplacera pour le reste de la séance.

You have the floor.

M. William Buchanan (vice-président principal, Études et standards, Institut canadien des comptables agréés): Monsieur le président, nous sommes très heureux d'être ici cet après-midi pour nous adresser au Comité. Vous avez déjà présenté mes collègues, MM. Billing et Gauthier, et je ne vais donc pas ajouter à votre présentation.

Les observations que nous ferons cet après-midi de même que le mémoire de l'Institut dont vous avez parlé ont été préparés avec l'aide de ces messieurs et du secrétaire du groupe de travail de l'Institut sur le développement durable.

Nous sommes heureux d'avoir l'occasion d'exposer au Comité notre point de vue sur le projet de création d'un poste de vérificateur général de l'environnement et de soumettre nos recommandations quant à la façon dont les besoins et les objectifs sous-jacents à cette proposition pourraient être respectés.

You've already received information about CICA and its environmental initiatives, so I will not repeat it now. We have long experience in advising government and regulators and in appearing before standing committees on legislative development in fields such as company law, taxation and regulation of financial institutions and/or publicly traded securities—that is to say, in public and investor protection.

The opportunity to come before this committee today on a rather different aspect of public protection is one we especially value. Over the last three years or so, the CICA has been providing leadership in helping the accounting profession respond to the changing rules for doing business due to concern for the environment. One of the most compelling lessons for us has been the recognition that making progress in these fields calls for a multi-disciplinary effort as well as consultation with a broad spectrum of interested parties in shaping our profession's future contributions to society.

• 1540

For example, in the course of our current study of environmental performance reporting we received input from sur la performance environnementale, nous avons pu compter over 100 organizations of all kinds, including several governments and agencies. The study group itself includes a scientific environmentalist, an ordained professor of corporate social responsibility, an internationally respected industrial environmental officer, and senior representatives from the International Institute for Sustainable Development and the Canadian Standards Association. The accountants on the group are in fact outnumbered by the non-accountants, Mr. Billing can tell you durable et de l'Association canadienne de normalisation. Le groupe more about this project later, if you wish.

Let me say at the outset that the Canadian Institute of Chartered Accountants supports the policy of the federal government to promote sustainable development as an integral component of decision-making at all levels of Canadian society and the government's commitment to take steps to show leadership and accountability in integrating environmental and economic decisions.

The CICA understands that the proposal to appoint an environmental auditor general represents an intention to strengthen processes and promote the effectiveness of federal policies, programs, and spending that support the shift to sustainable development. The proposal refers to the need for reporting to Parliament and the public on the success of programs and spending for that purpose, and on the implementation and enforcement of federal environment laws. It also addresses public concerns about violations of environmental laws and powers of investigation to deal with these concerns.

[Traduction]

Vous avez déjà reçu des renseignements au sujet de l'Institut et des mesures qu'il a prises en matière d'environnement, et je ne vais donc pas y revenir. Depuis longtemps, nous conseillons le gouvernement et les organismes de réglementation et avons souvent comparu devant des comités permanents qui étudiaient des questions législatives qui se posent dans des domaines comme le droit des sociétés, la fiscalité et la réglementation des institutions financières ou des valeurs cotées en bourse ou des deux - c'est-àdire, la protection du public et des investisseurs.

Nous sommes donc très heureux d'avoir l'occasion de comparaître aujourd'hui au Comité pour traiter d'un aspect assez différent de la protection du public. Au cours des trois dernières années, l'Institut a montré la voie en aidant les comptables à s'adapter aux nouvelles règles professionnelles qu'impose maintenant le souci qu'on a de l'environnement. Une des grandes leçons qu'on a tirées, c'est que pour progresser dans ces domaines il faut compter sur un effort multidisciplinaire de même que sur la consultation d'un vaste ensemble de parties intéressées afin de définir les futures contributions de notre profession à la société.

Par exemple, au cours de notre récente étude de recherches sur la participation de plus d'une centaine d'organisations de toutes sortes, y compris de plusieurs gouvernements et organismes. Le groupe d'étude comptait un scientifique spécialisé en environnement, un professeur réputé de responsabilité sociale des entreprises, un agent de réputation internationale en matière d'environnement et d'industrie, des représentants de l'Institut international pour le développement compte en fait moins de comptables que de non comptables. M. Billing pourra vous reparler de ce projet tout à l'heure, si vous le

Je tiens tout d'abord à dire que l'Institut canadien des comptables agréés souscrit à la politique du gouvernement fédéral qui vise à promouvoir le développement durable en tant que partie intégrante du processus décisionnel à tous les niveaux de la société canadienne et en ce qui concerne l'engagement du gouvernement à prendre des mesures pour faire montre de leadership et de responsabilité dans l'intégration des questions environnementales aux décisions d'ordre économique.

L'Institut croit savoir que la proposition de création d'un poste de vérificateur général de l'environnement témoigne de l'intention de renforcer les processus et de promouvoir l'efficacité des politiques, des programmes et des dépenses du gouvernement fédéral qui favorisent le développement durable. La proposition mentionne la nécessité de faire rapport au Parlement et à la population sur l'efficacité des programmes et des dépenses visant cet objectif, de même que sur l'application et l'observation des lois fédérales en matière d'environnement. Il y est aussi question des préoccupations que les infractions à la législation environnementale suscitent dans le public, de même que des pouvoirs d'enquête dont il faudrait disposer pour tenir compte de ces préoccupations.

The CICA fully supports these objectives in principle, but cautions that in carrying them out the government not duplicate or cause confusion with similar functions already in place in departments, central agencies, or the Office of the Auditor General. Secondly, the government should not create a new office to perform functions that would be better assigned to other parts of the administrative structure, even if not currently being carried out.

Like a number of earlier witnesses before this committee, we at the CICA analysed what we consider to be the principal roles and functions expected of the proposed environmental auditor general. From there we developed our recommendations for how these roles and functions might best be carried out and what should and should not be included in the mandate and powers of this new parliamentary officer.

In addition, through our written submission and opening remarks, together with our answers to any questions you may have, we aim to present our profession's understanding of the "accountability", "accounting" and "auditing". These are terms that we know have been used a lot in this committee's recent proceedings and by many other witnesses here. They are also terms that are central to the existence of our profession and the standard-setting role it plays.

We believe that having a shared understanding of these topics is important so that you may better understand the recommendations we are making and the frame of reference from which they emerge. We also believe this understanding may be helpful to the future work of this committee.

Before I present our specific recommendations concerning an environmental auditor general, I will first ask Mr. Gauthier to say a few words about what we understand by the term "accountability". Then I will ask Mr. Billing to comment on certain aspects of the terms "accounting" and "auditing" as these apply to our recommendations.

M. Yves Gauthier (membre du Comité sur les critères de contrôle de l'Institut canadien des comptables agréés; ancien membre du Comité de recherche de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée): M. Alan Willis vous présente maintenant un diagramme. Il est important de comprendre ce diagramme afin d'examiner le partage des rôles et responsabilités et le concept d'imputabilité qui est un peu le fondement de notre présentation d'aujourd'hui. Ce diagramme est d'ailleurs reproduit dans le mémoire qui a été déposé par l'Institut.

[Translation]

L'Institut souscrit sans réserve au principe qui sous-tend ces objectifs, mais il prévient le gouvernement que dans ses efforts pour les atteindre il ne devait ni dédoubler des fonctions semblables déjà créées au sein de ministères, d'organismes centraux ou du bureau du vérificateur général ni susciter de confusion à leur sujet. En deuxième lieu, le gouvernement ne devrait pas créer un nouveau bureau à qui il confierait des fonctions qui seraient mieux remplies par d'autres échelons de la structure administrative, même si elles ne sont pas encore remplies.

Comme un bon nombre de témoins qui ont déjà comparu devant le comité, l'Institut a analysé ce que nous considérons être l'essentiel des rôles et des fonctions que remplirait le vérificateur général de l'environnement. Partant de là, nous avons formulé des recommandations sur la façon dont ces rôles et ces fonctions pourraient être le mieux remplis et sur ce qui devrait figurer ou ne pas figurer dans le mandat ainsi que dans les pouvoirs de ce nouveau mandataire parlementaire.

En outre, dans notre mémoire écrit de même que dans notre déclaration préliminaire, de même que quand nous répondrons aux questions que vous nous poserez, notre but est d'exposer le sens que dans notre profession nous donnons au mot «reddition de comptes», «comptabilité» et «vérification». Nous savons que ces termes ont été abondamment utilisés au cours des demières séances du comité ainsi que par de nombreux autres témoins qui ont comparu. Ce sont là aussi des termes essentiels à l'existence même de notre profession et au rôle de normalisation qu'elle incarne.

Nous estimons qu'il est important que nous comprenions ces notions de la même façon afin que vous puissiez mieux comprendre nos recommandations ainsi que les paramètres qui les sous-tendent. Nous estimons aussi que cette compréhension pourrait faciliter les travaux futurs du comité.

Avant de vous présenter nos recommandations au sujet de la création du poste de vérificateur général de l'environnement, je vais demander à M. Gauthier de dire quelques mots au sujet de ce que nous entendons par «reddition de comptes». J'inviterai ensuite M. Billing à parler de certains aspects des termes «comptabilité» et «vérification» dans la mesure où ils s'appliquent à nos recommandations.

Mr. Yves Gauthier (Member, CICA's Criteria of Control Committee; past member of the Research Committee of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation): Mr. Allan Willis is now holding out the triangular diagram for your reference during my remarks. It is important to understand this diagram in order to review the role-sharing, the responsibilities and the accountability concept that is in a way the basis of our presentation today. The diagram is also included in the back of our submission.

• 1545

En haut du triangle, on trouve le Parlement, qui est l'organisme chargé de représenter les intérêts des parties concernées, c'està-dire les intérêts de la population du Canada. Dans une entreprise du secteur privé, cela correspond généralement au conseil d'administration, qui représente les intérêts des actionnaires.

At the top of the of the triangle we show Parliament, being the body representing the interests of stakeholders, namely the people of Canada. In a company, this is traditionally the board of directors representing shareholders' interests.

À l'angle inférieur gauche du triangle se trouvent le gouvernement et l'administration. Le Parlement confie au gouvernement et à l'administration la responsabilité d'appliquer les politiques et les mesures législatives qu'il a approuvées. Le Parlement approuve également par vote les crédits budgétaires reliés à ces activités.

Le gouvernement et l'administration doivent rendre compte au Parlement, dans un concept de reddition de comptes et d'imputabilité, de l'exercice efficace des responsabilités qui leur sont imparties et de la bonne utilisation des crédits accordés.

Dans le cycle de reddition de comptes, on s'attend à ce que la partie à qui on a confié les responsabilités rende compte périodiquement de la façon dont elle a assumé ses responsabilités et dont elle a géré les ressources qui s'y rattachaient. En d'autres mots, il s'agit de faire rapport sur la performance, sur les résultats et sur la fonction de gestion.

Dans le secteur privé, la direction rend compte périodiquement au conseil d'administration et, au moins une fois par an, aux tierces parties et aux actionnaires concernés. Dans le cas des actionnaires, on confie au conseil le soin de surveiller et de protéger leurs intérêts.

Dans le secteur public, notamment au gouvernement fédéral, bien que des responsabilités et des ressources soient confiées à l'administration, la production de rapports périodiques sur la façon dont les responsabilités ont été exercées et les ressources utilisées ne constitue pas encore une pratique ou une politique largement implantée, sauf dans le cas du processus des comptes publics.

Bien souvent, les corps législatifs s'adressent à des vérificateurs législatifs indépendants pour obtenir les rapports axés sur la reddition de comptes qui sont nécessaires pour évaluer la performance gouvernementale.

À l'heure actuelle, il n'existe pas de rapport global sur la façon dont l'administration fédérale, dans son ensemble, assume ses responsabilités en matière environnementale ou de progression vers un développement durable, rapport qui s'apparenterait aux comptes publics ou au rapports annuels que publient certaines entreprises sur leurs performances environnementales.

Il n'existe donc aucune exigence de production d'un tel rapport de reddition de comptes officiel, même au niveau des ministères et organismes gouvernementaux, pas plus qu'il n'existe de système de mesures ou d'indicateurs de performance, ni de modèle de présentation convenu pour un tel rapport.

Nous sommes heureux de voir que la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie appuie le principe d'imputabilité et d'obligation de rendre compte et de faire rapport afin qu'il soit imposé éventuellement aux ministères ainsi qu'à l'administration considérée globalement comme une entreprise.

Le coin inférieur droit du triangle de notre modèle montre le vérificateur général, qui est indépendant des fonctions de gestion, qui est indépendant des fonctions exercées par le gouvernement et l'administration et qui n'est d'aucune manière une partie intéressée et impliquée à l'égard de ce qui fait l'objet de la vérification.

Le vérificateur général est nommé par le Parlement et il fournit une assurance et de l'information, non seulement aux corps législatifs, mais aussi ultimement à toute la population du Canada.

Il faut bien comprendre que la fonction de vérification indépendante constitue un corollaire au cycle de reddition de an adjunct to, not a party to the accountability relationship. comptes. La vérification est appelée à servir et à renforcer le Audit serves and strengthens the accountability process. It processus de reddition de comptes. Elle vise à déterminer si les evaluate and reports to Parliament whether policies and

[Traduction]

In the left lower corner of the triangle we show the Government and Administration. Parliament delegates to the Government and Administration responsibility for carrying out the policies and legislation it has approved. It also approves the funds as votes for those purposes.

As part of the reporting process, the Government and Administration are accountable to Parliament for the discharge of the assigned responsibilities and the use of approved funds.

In an accountability relationship, the party to whom responsibilities have been delegated is expected to report back from time to time on how it has discharged those responsibilities and used the resources provided - reporting on performance and stewardship, if you will.

In the private sector, management reports periodically to the Board of Directors and at least annually to the external stakeholders, who in the case of shareholders have entrusted to the Board oversight and protection of their interests.

In the public sector, including the federal government, although responsibilities are delegated and funds are allocated to government, reporting back reglularly on how the responsibilities have been discharged and resources used is not yet a widely established policy or practice beyond the Public Accounts process.

In many instances, legislative bodies look to independent legislative auditors to provide the accountability-related reports needed to assess government performance.

At present there is no overall, composite report for the federal government as a whole on its responsibility for environmental performance or progress towards sustainable development, analogous to the public accounts or to a corporate annual report on environmental performance.

There is no requirement for such reporting, even at the level of departments and agencies, neither is there a system of performance measures or indicators and an agreed format for such reports.

We are pleased that the National Round Table on Environment and the Economy supports the need for reporting to be entrenched as a requirement for departments and for the government as a corporate entity.

In the lower right corner of the triangle we show the Auditor General, who is independent of government and the administration, and of any interest in whatever is to be audited.

The Auditor General is appointed by Parliament, and not only provides assurance and information to the legislative body, but ultimately to the people of Canada.

It must be understood that the independent audit function is

approuvés par le Parlement, et à faire rapport sur cette évaluation au does not serve to criticize policies as such. Parlement, et non à critiquer ces politiques en tant que telles.

C'est dans le cadre des liens et des rôles illustrés par ce triangle que nous avons analysé le nouveau rôle qui serait attribué à un vérificateur général de l'environnement ou à un commissaire de l'environnement, titre que nous préférons d'ailleurs.

Or, dans le cadre de l'exercice de ses responsabilités devant le Parlement, de quelle façon ce haut fonctionnaire éventuel pourra-t-il éviter le dédoublement des fonctions d'évaluation et de proposition de politiques qui sont déjà attendues des ministères et organismes centraux? Comment ce haut fonctionnaire pourra-t-il, ou pourra-t-elle, compléter les fonctions de mise en oeuvre et d'application des politiques qui sont normalement en by departments and the Auditor General? assumées par les ministères et les organismes? Comment pourrat-il, ou pourra-t-elle, éviter le dédoublement des travaux de vérification et d'enquête effectués par le ministère et par le vérificateur général?

[Translation]

politiques et les programmes ont été appliqués de façon efficace, programs have been effectively, efficiently and economically efficiente et économique et en conformité avec les lois pertinentes, implemented and in accordance with applicable laws, and whether et si les fonds ont été dépensés conformément aux objectifs money has been spent for the purposes approved by Parliament. It

> It was within this triangle of relationships and roles that we addressed the need for a new role, termed Environmental Auditor General, or, as we prefer, Environmental Commissioner.

> In reporting to Parliament, how should this officer avoid duplicating policy proposal and evaluation functions expected of departments and central agencies? How should this officer complement policy implementation and enforcement functions normally performed by departments and agencies? How should this officer avoid duplicating the audit and investigatory work undertak-

• 1550

Reading the wording in the reference document for the committee, the CICA identified six possible roles for the environmental commissioner, most of which have already been referred to in one form or another by previous witnesses here. The three main roles identified were those of environmental ombudsman, policy monitor, and auditor. The other three possible roles we identified were named by us as administrator, special investigator, and enforcer.

To deal with the last three in the first instance, enforcer is clearly a management role played by various departments and agencies relative to their respective norms, policies, laws, and regulations.

The special investigator role is not easy to define, in view of the variety of existing ways and means for department agencies as well as the Auditor General to initiate and carry out such investigations. These can be of a wide variety in nature and purpose. This role, too, may incorporate aspects of the ombudsman's role where public involvement is concerned.

The administrator role is also not straightforward. The human rights and the official languages commissioners are perhaps models, reporting to Parliament, but the director of the Competition Bureau and chair of the CRTC are other different models. The newly established Ontario Environmental Commissioner might be considered yet another. These administrators may also incorporate aspects of the ombudsman and special investigator roles.

En lisant le libellé du document de référence à l'intention du comité, l'institut a défini six rôles possibles pour le commissaire à l'environnement, rôle dont la plupart ont déjà été mentionnés d'une façon ou d'une autre par des témoins qui nous ont précédé. Les trois grands rôles qui ont été définis sont ceux d'ombudsman, de surveillant de l'application des politiques et de vérificateur en matière d'environnement. Les trois autres rôles possibles que nous avons définis seraient ceux qu'on a appelé les rôles d'administrateur, d'enquêteur spécial et de responsable de l'exécution.

Parlons d'abord de ces trois derniers rôles. L'exécution serait évidemment un rôle de gestion rempli par différents ministères et organismes en fonction de leurs normes, leurs politiques, leurs lois et leurs réglementations respectives.

Il n'est pas facile de définir le rôle de l'enquêteur spécial, compte tenu des différentes façons et des différents moyens qu'ont déjà les ministères, les organismes et le vérificateur général pour entreprendre des enquêtes et les mener à bien. Ces enquêtes peuvent être de nature différente et viser des fins différentes. Ce rôle, de plus, peut recouvrir certains aspects des fonctions d'ombudsman dans les cas où il est question de participation populaire.

Le rôle d'administrateur n'est pas évident non plus. Le commissaire aux langues officielles et le commissaire aux droits de la personne pourraient peut-être servir de modèles, eu égard à la reddition de comptes au Parlement, mais le directeur du bureau de la concurrence et le président du CRTC sont d'autres modèles différents. Le Commissaire à l'environnement de l'Ontario, poste qui vient d'être créé, pourrait être considéré comme un autre modèle. Ces administrateurs peuvent aussi remplir certaines fonctions d'ombudsman et d'enquêteur spécial.

As for the environmental ombudsman role, it would have to be very carefully defined and legislated in view of the possible number and nature of public inquiries and complaints, the multiple jurisdiction in levels of government, and the time and resources that this role also might demand. Alternatively, the role might be more one of referral to other departments and monitoring the nature and disposition of inquiries and complaints.

The policy monitor role evaluating policy effectiveness, convergence, and gaps before rather than after the fact, and reporting directly to Parliament, could be a useful independent mechanism. We believe it should not, however, be implemented without also strengthening existing processes or introducing new ones at a central agency level to perform the policy analysis and program evaluation function at an overall government—wide level.

This would be consistent with the requirement I mentioned earlier for departments and agencies to report to Parliament on their performance and effectiveness and for consolidating government as a whole reporting to Parliament. A key dimension of such reporting would be against environmental performance expectations and goals for progress towards sustainable development.

Treasury Board would probably be the most appropriate entity for these functions, but quite likely in partnership, such as now exists with Environment Canada and environmental stewardship programs.

One role is very clear. To the extent that there is a need for an independent audit function, we consider that the Office of the Auditor General of Canada already has the mandate and powers for this. The Auditor General has already developed to a certain extent the capability for the type of audits required. We would expect that there would be a practical working relationship between the environmental commissioner and the Auditor General in identifying needs and priorities for all matters to be referred to departments or central agencies for action and follow-up.

To discuss in more detail some aspects of the term "audit" and the auditor's role, I will now hand things over to Randy Billing.

Mr. Randy Billing (Chair, Research Study on Environmental Performance Reporting, Canadian Institute of Chartered Accountants): Thank you, Yves.

I'd like to touch briefly on some topics that are important to an understanding of what auditing is and how it works, and how auditors' reports differ from accounting and management accountability reports.

First, concerning accounting and management accountability reports, any useful reliable reporting by government to Parliament depends first on there being systems and indicators for tracking and measuring performance; secondly, on the

[Traduction]

Pour ce qui est du rôle d'ombudsman en matière d'environnement, il faudrait qu'il soit très attentivement défini et qu'il fasse l'objet d'une mesure législative compte tenu du nombre et de la nature d'éventuelles enquêtes publiques et de plaintes, du chevauchement des compétences des différents paliers de gouvernement ainsi que du temps et des ressources qu'exigeraient ce rôle. Par ailleurs, il pourrait s'agir davantage d'un rôle d'orientation vers d'autres ministères ainsi que de surveillance de la nature et de la conduite d'enquêtes et du traitement des plaintes.

Le rôle de surveillant des politiques, qui consisterait à évaluer préalablement et non pas après coup l'efficacité des politiques, leur conformité et les écarts qui peuvent exister entre elles, et à faire rapport directement au Parlement, pourrait être un mécanisme indépendant utile. Toutefois, nous estimons qu'il ne devrait pas voir le jour sans qu'on renforce d'abord les processus existants ou qu'on en introduise des nouveaux en confiant à un organisme central la responsabilité d'effectuer l'analyse des politiques et les évaluations de programmes à l'échelle gouvernementales.

On respecterait ainsi la nécessité dont j'ai parlé tout à l'heure pour les ministères et les organismes de faire rapport au Parlement de leur performance et de leur efficacité, ainsi que l'obligation pour l'ensemble du gouvernement de rendre des compte au Parlement. Un aspect crucial de cette reddition de comptes serait la comparaison de la performance environnementale aux attentes et aux objectifs qu'on s'est fixé pour assurer le développement durable.

Le Conseil du Trésor serait sans doute tout désigné pour remplir ces fonctions, mais il faudrait vraisemblablement qu'il agisse en partenariat, comme cela se fait maintenant avec Environnement Canada et les programmes de gérance environnementale.

Un rôle est bien clair. Dans la mesure où il doit y avoir une fonction indépendante de vérification, nous estimons que le Bureau du vérificateur général du Canada en a déjà le mandat et les pouvoirs. Le vérificateur général a déjà acquis dans une certaine mesure la capacité qu'exige ce type de vérification. Nous présumons que le commissaire à l'environnement et le vérificateur général établiraient de véritables relations de travail dans le but de cerner les besoins et d'établir des priorités eu égard à toutes les questions qui pourront être soumises au ministère ou aux organismes centraux pour qu'ils agissent et assurent un suivi.

Pour préciser certains aspect du mot «vérification» et du rôle du vérificateur, je vais maintenant donner la parole à M. Randy Billing.

M. Randy Billing (président, Étude de recherche sur la performance environnementale, Institut canadien des comptables agrées): Merci, Yves.

J'aimerais parler brièvement de certaines questions qui sont importantes si l'on veut comprendre en quoi consiste la vérification et comment elle fonctionne, et comment les rapports d'un vérificateur diffèrent des rapports de comptabilité et des rapports de reddition de comptes de la gestion.

D'abord, au sujet des rapports de comptabilité et des rapports de reddition de comptes de la gestion, pour que le gouvernement présente au Parlement des rapports fiables et utiles, il faut d'abord qu'il existe des systèmes et des indicateurs

existence of standards or benchmarks for determining what constitutes acceptable performance, and then thirdly, on there being prescribed or agreed requirements and norms for preparing reports to governing bodies such as Parliament and other stakeholders.

[Translation]

qui permettent de suivre et de mesurer la performance; deuxièmement, il faut qu'il existe des normes ou des repères permettant d'établir ce qu'est une performance acceptable, et, troisièmement, il faut qu'il existe des exigences et des normes prescrites ou reconnues qui permettent de soumettre des rapports aux autorités compétentes, comme le Parlement et d'autres intéressés.

• 1555

If the government or a department is to report on the effectiveness of a system, a program or policy, then there must be performance measures or indicators and criteria or standards for evaluation of the system, program or policy.

This committee has already heard from witnesses about the issue of accounting for and reporting on performance in financial terms. Conventional financial accounting and reporting in the private and public sectors are based on well–established systems for recording performance data as well as norms or standards for reporting to users such as shareholders or legislative bodies.

We also know, as you heard from some witnesses, that conventional accounting at the entity level does not capture all the cost and benefit information needed to measure environmental impact any more than the GDP figure fully reflects natural resource usage or environmental degradation costs for the nation or a province; hence the search now for new accounting techniques—such as full—cost pricing—in accounting and, at the national accounts level, satellite accounts to give a more complete picture to those evaluating performance and progress towards sustainability.

The CICA is at present assessing what contribution it can usefully make in these areas before embarking on a full-scale research project.

As Yves has indicated, in the private sector it is an accepted practice for management to report to boards and shareholders. Management needs the information anyway for its own internal control and decision—making purposes. What is at present missing is the establishment of a requirement for this external accountability reporting by management in the public sector in financial or non-financial terms.

We are not restricted to using only financial data in performance standards in order to measure and report on environmental performance. Just as some progressive companies are now issuing separate reports on environmental performance relative to key sustainability issues and objectives, so too departments and agencies and the government as a whole could be issuing reports on environmental performance and progress towards sustainability.

Si le gouvernement dans son ensemble ou un ministère en particulier doit faire rapport sur l'efficacité d'un système, d'un programme ou d'une politique, il faut qu'il puisse se fonder sur des paramètres ou des indicateurs de rendement ainsi que sur des critères ou des normes d'évaluation.

D'autres témoins ont déjà abordé devant le comité la question de l'obligation de rendre compte dans le domaine du rendement financier. Dans le secteur public comme privé, les méthodes classiques en vue de comptabiliser et de rendre compte des transactions financières se fondent sur des systèmes bien établis pour l'enregistrement des données en matière de rendement ainsi que sur des normes bien claires quant à l'information à communiquer aux actionnaires ou aux corps législatifs.

Comme d'autres témoins l'ont aussi fait remarquer, les méthodes comptables classiques auxquelles ont recours les organismes tant privés que publics ne permettent pas de recueillir toute l'information sur les coûts et les avantages dont on aurait besoin pour évaluer l'impact environnemental de certaines initiatives, pas plus que le PIB ne reflète pleinement les coûts que représentent pour un pays ou une province l'exploitation des ressources naturelles ou la dégradation de l'environnement. Voilà pourquoi on cherche à mettre au point de nouvelles méthodes comptables comme celles du coût complet ou, dans le cas des comptes nationaux, la méthode des comptes satellites pour être en mesure d'évaluer les progrès réalisés dans l'atteinte de l'objectif du développement durable.

L'ICCA essaie actuellement de voir quelle peut être sa contribution dans ce domaine avant de se lancer dans un projet de recherches d'envergure.

Comme Yves l'a dit, il est pratique courante dans le secteur privé que les cadres d'une entreprise rendent des comptes à son conseil d'administration et à ses actionnaires. La direction d'une entreprise a elle-même besoin d'information sur laquelle fonder ses décisions et ses pratiques de gestion interne. Il est maintenant nécessaire que les gestionnaires du secteur public se plient aux mêmes exigences tant pour ce qui est des initiatives à caractère financier que des initiatives prises dans d'autres domaines.

Pour évaluer le rendement en matière environnementale et pour faire rapport sur celui-ci, il n'est pas nécessaire de s'en tenir exclusivement aux données ni aux normes financières. Tout comme le font maintenant certaines sociétés progressistes, les ministères et organismes gouvernementaux pourraient publier des rapports exclusivement consacrés à l'évaluation des progrès réalisés dans le domaine de la protection de l'environnement et du développement durable.

It is this type of reporting in the business world that the CICA is currently studying in a major project that Mr. Buchanan mentioned. It aims to provide useful, practical guidance later this year. We hope it will promote continuous improvement in this area of reporting on performance and accountability.

Mr. Buchanan did indicate earlier that with the broad range of disciplines and constituencies we have assembled for this project, it is truly a multi-disciplinary exercise.

We see no reason why much of what is learned and recommended through this particular study should not be equally valuable in the public sector, especially where there is a commitment to leadership and accountability. Indeed, government environmental ministries that submitted comments on the CICA discussion paper at an early stage last year indicated their support for this kind of development work to improve accountability reporting.

Work needs to be done therefore to put these requirements, standards and systems in place in government departments and agencies. This is the work for some combination of central agencies—probably the Treasury Board and Environment Canada—in a joint effort and in working relationships and departmental roles for which there are already precedents. The CICA would be glad to assist in this work.

I'd like to comment very briefly on auditing, what it can do and how it works.

You've heard from earlier witnesses about environmental auditing in government and industry in Canada and internationally and about the types of audit carried out by the Auditor General, including those relating to environmental and sustainable development issues. In the last three years much has been achieved in Canada and more recently at the international level through ISO, the International Standards Organization, to define exactly what environmental auditing is and what its purpose and benefits are for business and governments. Accountants in the CICA have been making a significant contribution to this progress, at the moment primarily through the Canadian Standards Association.

Environmental auditing is now maturing to the point where widely accepted standards are emerging for carrying them out so they can be of real value in improving environmental management systems and practices.

Regarding audits to evaluate and report on the implementation and effectiveness of policies and programs in the public sector, the Auditor General's office, the CICA's public sector accounting and auditing standards board, and the research and publications of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation have been developing the necessary principles, standards and methodologies for over a decade. It doesn't all have to be created anew.

[Traduction]

L'ICCA étudie actuellement ce type de méthode en usage dans le milieu des affaires dans le cadre d'un grand projet auquel M. Buchanan a fait allusion. Il compte être en mesure de donner des conseils utiles à cet égard un peu plus tard au cours de l'année. Nous espérons que les recommandations que nous formulerons mèneront à une amélioration constante des méthodes permettant d'évaluer le rendement dans les domaines susmentionnés ainsi que de faire rapport à leur sujet.

Comme M. Buchanan l'a fait remarquer, l'institut a fait appel pour ce projet à une équipe véritablement multidisciplinaire.

Nous ne voyons aucune raison pour laquelle les conclusions de cette étude ne s'appliqueraient pas au secteur public, en particulier si ces gestionnaires veulent vraiment jouer un rôle de leadership et s'ils croient vraiment au principe de la responsabilisation. Les ministères de l'environnement qui ont donné leur avis sur le document de discussion provisoire publié l'an dernier par l'institut ont d'ailleurs dit être pleinement favorables au principe d'une responsabilisation accrue.

Il convient donc que les ministères et organismes gouvernementaux visés adoptent les normes et les systèmes qui leur permettront d'atteindre cet objectif. Cette entreprise nécessitera sans doute que des organismes centraux comme le Conseil du Trésor et Environnement Canada concertent leurs efforts et exercent certaines responsabilités pour lesquelles il existe déjà des précédents. L'institut leur offre volontiers son aide.

Je vais maintenant vous parler brièvement des objectifs et du fonctionnement de la vérification.

Les témoins précédents vous ont parlé de la vérification environnementale menée par les gouvernements et l'industrie au Canada comme dans le reste du monde ainsi que des types de vérification faites par le vérificateur général, et notamment celles qui portent sur les questions relatives à la protection de l'environnement et au développement durable. Au cours des trois dernières années, beaucoup d'efforts ont été consacrés au Canada, et plus récemment au niveau international par l'intermédiaire de l'ISO, l'Organisation internationale de normalisation, pour définir exactement ce qu'on entend par la vérification environnementale et pour préciser son objectif ainsi que les avantages qu'elle présente pour les entreprises ainsi que pour les gouvernements. Les comptables membres de l'ICCA ont participé activement à ces travaux surtout par l'intermédiaire de l'Association canadienne de normalisation.

La vérification environnementale a tellement évolué qu'on commence maintenant à s'entendre sur des normes qui permettront d'améliorer les systèmes et les pratiques de gestion environnementale.

En ce qui touche les vérifications menées dans le but d'évaluer la mise en oeuvre et l'efficacité des politiques et des programmes du secteur privé ainsi que pour faire rapport à leur sujet, le Bureau du vérificateur général, le comité l'ICCA chargé d'étudier les normes de vérification et les méthodes comptables en usage dans le secteur privé ainsi que le Bureau de recherche et de publication de la fondation canadienne pour la vérification intégrée collaborent depuis plus d'une décennie à mettre au point les principes, les normes et les méthodes nécessaires dans le domaine. Tout n'est donc pas à faire.

Of particular importance are the wording of the Auditor General Act regarding procedures to measure program effectiveness, the wording of the Financial Administration Act regarding special examinations, and the Comprehensive Audit Foundation's definition of the subcomponents or attributes of effectiveness. These sources all aim to reduce the potential subjectivity in effectiveness auditing and provide sound criteria for such audits.

[Translation]

J'attire votre attention sur les dispositions de la Loi sur le vérificateur général qui portent sur les méthodes d'évaluation de l'efficacité des programmes, sur les dispositions de la Loi sur les finances publiques portant sur les examens spéciaux ainsi que sur la définition donnée par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée aux sous-éléments ou caractéristiques de l'efficacité. Ces organismes visent à réduire la subjectivité dans la vérification de l'efficacité et à proposer des critères de vérification valables.

• 1600

The auditing standards thus developed for compliance, effectiveness and value–for–money auditing are equally appropriate for auditing sustainable development policies and programs. These could be audits of management systems and processes, of program or policy effectiveness or efficiency, or of the reliability of information reported by the government to Parliament.

The mandate, independence, powers and professional methodologies and standards are all presently in place in the Office of the Auditor General of Canada. The 1993 report of the Auditor General provided no less—and I repeat this—no less than four examples of these types of audits relating to programs in different departments. The CICA therefore concluded that the auditing objectives within the proposal for a new environmental commissioner function would best be carried out by the Office of the Auditor General. How that office should best be organized, and the extent of budget required to carry out the amount of auditing expected in future regarding sustainable development issues, are separate questions in our view.

Regarding the development of new accounting reporting management and auditing methods and standards, it is important that the government not work in isolation. Better progress will be achieved all around through joint efforts with professional associations such as ours, through the ISO, which I've mentioned, the United Nations, the International Chamber of Commerce—to which Canada has strong links through industry—and the Canadian Council for International Business. Joint effort will be equally desirable in the consideration, development and implementation of new economic instruments and taxation adjustments to promote sustainable development.

Now, Bill Buchanan will summarize the CICA's recommendations for meeting the government's objectives in the proposal to appoint an enviornmental auditor general or commissioner.

Mr. Buchanan: Thank you very much, Randy. As a general observation, we want to suggest that the name of the new function be environmental or sustainable development commissioner, since we consider that there's a risk of confusion in having two different auditors general, one of whom has already established credibility.

Nous estimons que les normes de vérification permettant d'évaluer l'observation, l'efficacité et l'optimisation des ressources sont tout aussi indiquées pour vérifier les politiques et les programmes en matière de développement durable. Ces vérifications pourraient porter sur les systèmes et les processus de gestion, sur l'efficacité ou l'efficience des programmes ou des politiques ainsi que sur la fiabilité de l'information transmise par le gouvernement au Parlement.

Le Bureau du vérificateur général du Canada possède déjà le mandat, l'indépendance et les pouvoirs voulus dans ce domaine et a déjà recours à des méthodes et à des normes établies. Dans son rapport de 1993, le vérificateur général donne au moins quatre exemples—et j'insiste sur ce nombre—de ce genre de vérification portant sur les programmes de différents ministères. L'ICCA conclut donc que c'est le Bureau du vérificateur général qui serait le mieux placé pour mener les vérifications qui relèveraient du nouveau commissaire à l'environnement. À notre avis, la question de savoir comment ce bureau devrait être structuré pour remplir ce mandat et l'importance du budget dont il aurait besoin à cette fin consiste vraiment en plusieurs questions distinctes.

Selon nous, il importe que le gouvernement collabore avec les intéressés à la mise au point de nouvelles méthodes et normes comptables afférentes à la vérification, la gestion et la responsabilisation. Il convient à cet égard de collaborer avec les organisations professionnelles comme la nôtre, par l'intermédiaire de l'ISO, dont j'ai déjà parlé, les Nations Unies, la Chambre internationale de commerce—avec laquelle le Canada a des liens étroits par l'intermédiaire de l'industrie—et du Canadian Council for International Business. La collaboration est également souhaitable dans l'étude, la conception et la mise en oeuvre de nouveaux instruments économiques et de nouveaux mécanismes fiscaux susceptibles de favoriser le développement durable.

M. Bill Buchanan va maintenant résumer les mesures que l'ICCA recommande au gouvernement de prendre pour atteindre les objectifs qu'il vise en créant le poste de vérificateur général ou de commissaire à l'environnement.

M. Buchanan: Je vous remercie, Randy. Permettez-moi d'abord de préciser que nous suggérons de donner au titulaire de ce poste le titre de commissaire à l'environnement ou au développement durable afin d'éviter qu'on le confonde avec le vérificateur général dont la crédibilité est déjà établie.

Our analysis led us to identify and suggest where there might be a new and useful role for an environmental commissioner that would nouvelles fonctions utiles que pourrait remplir le commissaire à not duplicate existing independent audit arrangements and would complement existing central agency functions. So CICA's recommendations are organized under six broad headings.

The first one is regarding public involvement and access to information, i.e., the ombudsman role. CICA recommends that these need to be addressed through the function and responsibilities of an environmental commissioner who would report direct to Parliament on the performance and results of those responsibilities.

Second, regarding reports on progress and accountability, CICA recommends that this be on one level a primary l'évolution des dossiers et la reddition de comptes. L'ICCA responsibility of individual departments, agencies and crown recommande que la responsabilité à cet égard soit d'abord corporations, and at the level of the government as a whole, a conférée au ministère, organismes gouvernementaux et sociétés responsibility of Treasury Board that would be analogous to the d'État, et qu'à l'échelle du gouvernement, elle incombe au public accounts and estimates preparation processes. The Conseil du Trésor et qu'elle prenne la forme d'un processus environmental commissioner's annual reports to Parliament semblable au processus de préparation des comptes publics et would be supplementary to, and independent of, the above des budgets. Les rapports annuels présentés par le commissaire reporting, as would any attestation by the Auditor General as to the à l'environnement au Parlement s'ajouteraient aux rapport susmenreliability of government reports.

Third, regarding the integration and evaluation of agendas, policies and goals, CICA recommends that this be a primary l'évaluation des priorités, des politiques et des objectifs. L'ICCA role of the Treasury Board, but that it be supplemented by an recommande que cette fonction soit impartie en premier lieu au independent policy, monitoring and analysis role for the new Conseil du Trésor, mais que le nouveau commissaire à environmental commissioner. This function will require l'environnement joue également un rôle indépendant de coordination and cooperation between existing program surveillance et d'analyse des politiques. L'exercice de cette evaluation activities, existing internal audit programs within fonction nécessitera qu'on coordonne les activités existantes en departments, the program of periodic government-wide matière d'évaluation des programmes et de vérification interne effectiveness audits by the Auditor General and the functions of an environmental commissioner.

Fourth, regarding the coordination and evaluation of programs, operations and systems, CICA recommends that this continue to be a responsibility within departments and, for government overall, be a role for the Treasury Board. Partnership with Environment Canada and perhaps other departments are helpful. CICA also sees a monitoring and facilitating role in this area for the new environmental commissioner. Internal auditing and environmental auditing as management tools are examples of programs and management practices envisaged under this recommendation, as well as implementation of sound environmental management systems.

[Traduction]

Nous nous sommes efforcés dans notre étude d'identifier les l'environnement pour que celles-ci n'empiètent pas sur les fonctions existantes des vérificateurs indépendants et des organismes centraux. L'ICCA formule donc des recommandations portant sur six grands sujets.

La première recommandation porte sur la participation du public et l'accès à l'information, c'est-à-dire au rôle de protecteur du citoyen. L'ICCA recommande que l'on envisage de satisfaire ces besoins dans le cadre de l'exercice des fonctions et responsabilités d'un commissaire à l'environnement, qui ferait rapport directement au Parlement quant à la facon dont il exerce ses responsabilités et fonctions, et quant aux résultats ainsi obtenus.

La recommandation numéro 2 a trait au rapport sur tionnés ainsi qu'à toutes attestations par le vérificateur général de la fiabilité des rapports gouvernementaux.

La troisième recommandation porte sur l'intégration et au sein des ministères, les vérifications périodiques de l'efficacité des programmes effectués par le vérificateur général ainsi que les fonctions du commissaire à l'environnement.

La quatrième recommandation traite de la coordination de l'évaluation des programmes, du fonctionnement et des systèmes. L'ICCA recommande que cette responsabilité continue d'incomber aux ministères à titre individuel ainsi qu'au Conseil du Trésor pour l'ensemble du gouvernement. Il serait utile de créer des partenariat avec Environnement Canada et d'autres ministères au besoin. L'ICCA pense que le nouveau commissaire à l'environnement pourrait aussi jouer un rôle de surveillance de même que favoriser la collaboration entre les divers organismes intéressés. La vérification interne ainsi que la vérification environnementale à titre d'outil de gestion sont des exemples de programmes et de pratiques de gestion auxquels nous songeons dans le cadre de cette recommandation. Nous attachons aussi beaucoup d'importance à de bons systèmes de gestion environnementale.

[Translation]

1605

Fifth, regarding the independent audit function, the CICA recommends this be carried out by the Auditor General of Canada under the existing mandate of that office and following the existing process for determining audit priorities. This represents a continuation, but possible intensification and strengthening, of the auditing program already planned and being carried out by that office.

Sixth, regarding federal crown corporations, CICA recommends that the necessary amendments to the Financial Administration Act and its special examination requirements be introduced to reflect the addition of environmental management systems, policies, and responsibilities in federal crown corporations.

In conclusion, we support the need for a new office of environmental commissioner, but recommend that this be implemented with careful regard to the framework of accountability principles and roles we have presented to you so as to avoid duplication, overlap, and confusion.

We recognize the need to balance the costs of introducing new functions and responsibilities with the economic, social, and environmental benefits to be achieved through success in the shift to sustainable development, and we hope we've assisted the committee in striking that balance.

Madam Chair, we'd be pleased to answer any questions the committee may have.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): Thank you very much. This has been a very thorough and comprehensive presentation.

M. J.-P. Boisclair (directeur exécutif, Fondation canadienne pour la vérification intégrée): Merci, madame la présidente. C'est un privilège pour moi que d'être invité à contribuer aux travaux de votre Comité. J'espère que mes commentaires vous seront utiles. Je vais essayer d'être très bref.

J'ai transmis à votre greffier une copie de mon mémoire, lequel a probablement été distribué, ainsi que quelques autres documents been distributed to the members of the Committee, as well as other qui pourraient vous être utiles.

La Fondation canadienne pour la vérification intégrée est un organisme national à but non lucratif créé en 1980 par les principaux cabinets d'experts-comptables et d'experts-conseils du Canada, ainsi que par le gouvernement fédéral et la plupart des gouvernements provinciaux représentés par leurs vérificateurs législatifs.

La Fondation est essentiellement un centre où les membres mettent en commun leurs ressources afin de répondre à leurs besoins. La Fondation se consacre au développement et à la promotion de concepts pour une gouverne efficace, une saine gestion et une réelle reddition de comptes.

Grâce à la recherche et à la formation, la Fondation bâtit un bagage de connaissances afin d'améliorer la présentation de l'information sur l'efficacité des organismes et les processus de vérification qui appuient la bonne performance et la saine gérance.

La Fondation effectue de la recherche et en communique les résultats à toutes les personnes intéressées. Elle offre un programme complet de perfectionnement professionnel et elle mène de la recherche appliquée afin de déterminer la faisabilité des nouveaux concepts.

La cinquième recommandation porte sur la fonction de vérification indépendante. L'ICCA recommande que cette responsabilité incombe au vérificateur général du Canada dans le cadre de son mandat et que ce dernier suive des processus actuels pour l'établissement des priorités en matière de vérification. La mise en oeuvre de cette recommandation suppose le maintien, et peut-être l'intensification, du programme de vérification dont l'exécution est déjà confiée à ce bureau.

La sixième recommandation se rapporte aux sociétés d'État fédérales. L'ICCA recommande que soient apportées les modifications requises à la Loi sur la gestion des finances publiques et aux exigences en matière d'examen spécial pour tenir compte des responsabilités, des politiques et des systèmes de gestion environnementale qui s'ajoutent à la charge des sociétés d'État fédérales.

En conclusion, nous appuyons la création du nouveau poste de commissaire à l'environnement, mais nous recommandons de respecter les principes comptables établis de manière à éviter la confusion ainsi que tout double emploi ou chevauchement dans les responsabilités.

Nous sommes conscients qu'il faut comparer les coûts découlant de la création de ce nouveau poste aux avantages économiques, sociaux et environnementaux susceptibles de découler du développement durable. Nous espérons avoir contribué à aider le comité à établir cette comparaison.

Madame la présidente, nous serons maintenant heureux de répondre à vos questions.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Je vous remercie. Vous nous avez présenté un exposé très complet.

Mr. J.-P. Boisclair (Executive Director, Canadian Comprehensive Auditing Foundation): Thank you, Madam Chair. I consider it a priviledge to be invited to contribute to the deliberations of this Committee and I hope that my comments will be useful. I will try to be very brief.

I have sent to the Clerk a copy of my brief, which has probably documents that could be useful.

The Canadian Comprehensive Auditing Foundation is a non-profit national organisation founded in 1980 by the main accounting and counsulting firms in Canada, and the federal government as well as the provincial governments through their legislative auditors.

The Foundation is essentially a center where members share ressources in order to meet their needs. The Foundation develops and promotes principles on which are based efficient stewardship, sound management and real accountability.

Through research and training, the Foundation has gathered a lot of information on the efficiency of organisations and on auditing processes on which are based good performance and sound management.

The Foundation communicated to all those interested the results of its research. It offers a comprehensive professional training program and it conducts applied research to determine the appropriateness of new concepts.

En lisant le mandat du Comité et la documentation que m'a transmise le greffier, je ne peux m'empêcher d'interpréter la nature de vos délibérations de façon beaucoup plus large que ne l'indique le titre de votre étude: Étude de la création d'un poste de vérificateur général et de commissaire de l'environnement. À mon avis, la discussion porte sur l'établissement, au gouvernement du Canada, d'un régime élargi d'obligation de rendre compte pour les questions liées à l'environnement.

Cela étant dit, la discussion sur l'obligation de rendre compte me force à réfléchir sur le sens de cette expression et sur ceux qui sont back and think about what accountability is and who the prime les principaux intéressés dans les relations qui découlent de cette obligation.

La Fondation canadienne pour la vérification intégrée a consacré beaucoup de temps, d'argent et d'énergie à améliorer la reddition des comptes en matière de performance dans le secteur public, non seulement au palier fédéral, mais également dans les administrations provinciales et municipales, dans les secteurs de la santé et de service institutions. l'éducation et dans les établissements de services sociaux.

• 1610

In the materials provided to the committee in advance of this meeting we have included, for example, a framework that we have developed and that is becoming increasingly accepted to guide reporting of public bodies on public sector effectiveness. Also included is a research document entitled Environmental Accountability that we published last year. It provides a situation report on current issues and organizations that have been concerned with this question.

The written statement I provided sets out our major thinking in relation to the notion of an environmental auditor general and related issues. I won't read that statement, but I will focus on the recommendations on pages 5 and 6 of the statement I provided to you.

Our recommendations go beyond the sole issue of an environmental auditor general or commissioner. The first recommendation suggests a broader context for environmental accountability. It suggests that management be given the prime responsibility to report on environmental performance and it urges the government body—this Parliament—to clearly establish its requirements for reporting by management.

Establishing this relationship for reporting by management to the governing body is probably one of the most problematic aspects that we have found anywhere in the public sector. Traditionally governments have not been good at establishing that relationship. Governing bodies have not made their demands clear, and as a result they do not receive the kind of information they think they should. Oftentimes a little extra deliberation at the front end would go a long way to ensuring the kind of strong accountability regime that you appear to want to have, from my reading of the documents I receive.

The second recommendation suggests that legislation should allow for flexibility and change in the respective roles of management and audit. In other words, we're not advocating a one-size-fits-all scenario. If management reports and reports

[Traduction]

As I read the terms of reference for the Committee and the material that the clerk supplied to me, I could not help but interpret the entire nature of your deliberations as being broader than the specific disignation indicates, that is a Study for a Proposed Environmental Commissioner of Auditor General. I sense it is a discussion on a broader accountability regime for environmental issues for the Government of Canada.

Having said this, the discussion on accountability forces me to go players are in accountability relationships.

The Canadian Comprehensive Auditing Foundation has spent a lot of time, money and effort to improve accountability for effective performance in the public sector, not just at the federal level, but also in provinces, municipalities and in health, educational and social

Dans la documentation que nous avons communiquée au Comité en avance de cette réunion, nous décrivons un cadre de travail que nous avons élaboré et qui est de plus en plus accepté pour présenter l'information sur l'efficacité dans le secteur public. Il y a aussi un document de recherche intitulé «Environmental Accountability» que nous avons publié l'an dernier. Il fait le point sur les problèmes actuels et les organisations qui se sont occupées de la question.

L'exposé écrit que je vous ai communiqué expose les grandes lignes de notre pensée sur la notion de vérificateur général de l'environnement et sur les questions connexes. Je ne vais pas vous lire cet exposé, mais je vais me concentrer sur les recommandations figurant aux pages 5 et 6 du document que je vous ai remis.

Nos recommandations vont plus loin que la simple question d'un vérificateur général ou d'un commissaire de l'environnement. Notre première recommandation propose un contexte plus large pour la responsabilité environnementale. Nous proposons de donner à la direction la responsabilité de formuler des déclarations sur la performance liée à l'environnement et nous suggérons à l'instance supérieure, le Parlement, de préciser clairement ce qu'elle attend de la direction dans ses rapports.

La mise en place de ce mécanisme de rapports de la direction à l'instance supérieure est probablement l'un des aspects les plus problèmatiques de la question que nous ayions constatés dans la fonction publique. Habituellement, les gouvernements ne réussissent pas bien à établir ce lien, les dirigeants ne formulent pas clairement leurs exigences, de sorte qu'ils n'obtiennent pas les informations qu'ils s'attendraient à obtenir. D'après les documents que je reçois, il suffirait souvent de préciser un peu mieux les choses au départ pour obtenir le genre de régime solide de responsabilités que vous semblez désirer.

Dans notre seconde recommandation, nous suggérons que la loi prévoie une certaine marge de manoeuvre et de changement dans les rôles respectifs de la direction et du vérificateur. Autrement dit, nous ne sommes pas en faveur d'un scénario

reliable and sufficiently complete. If not, audit can substitute for the absence of such reports by doing the environmental performance reporting itself.

Let me say again that the establishment of dynamic legislation or a dynamic accountability regime that recognizes the possibility that at various points in time the different players to the accountability process will be performing at different levels of quality is something that has not been well done in the public sector. This committee has a unique opportunity to do that with respect to the environmental accountability issue.

The third recommendation pertains directly to the major question raised in these hearings, i.e. the need for an environmental auditor general or commissioner. I think there are two issues here. One is that the responsibilities of an auditor on the one hand and of a policy review or ombudsman on the other are not compatible when they're housed within one organization or assigned to one individual. Even broader forms of audit dealing with environmental issues require a large measure of independence from policy and operational matters.

The second issue is simply the recognition that an existing vehicle for independent audit that covers most, if not all, of the non-policy review or ombudsman activities already exists; that is the Office of the Auditor General of Canada. Our advice would be to use that mechanism rather than creating a new one.

The fourth recommendation deals with a point raised in the reference document establishing the scope of interest of this committee. Page 3, which deals with this, talks about the role of non-governmental organizations in assessing government's environmental policies and inevitably environmental performance.

The perspectives of these organizations are important to consider. I have strong reservations about going the next step to assign to them a mandate to do the assessment itself. The mandate should remain with Parliament. The governing body should be satisfied it has the information to make the judgments about policies that are its prerogative to make.

The last recommendation is to have a sunset provision to allow you to take advantage of the learning curve that is going to be inevitable in whatever regime you establish and to reconsider-perhaps five years from now, perhaps ten years from now-the extent to which the arrangements you put in place today continue to serve your purposes.

Merci beaucoup, madame la présidente.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): All of today's comments have been very useful, as we're getting to the close of our witness deliberations. It helps us look at this in a bit of a summary fashion.

[Translation]

well, then audit should focus on these reports to ensure they are identique pour tout le monde. Si la direction prépare des déclarations et le fait bien, la vérification devrait se limiter à attester la fiabilité et l'intégralité de ces déclarations. Si tel n'est pas le cas, le vérificateur doit lui-même présenter l'information sur la performance liée à l'environnement.

Je vous le répète, le secteur public n'a pas su mettre sur pied une législation dynamique ou un régime d'obligation de rendre compte dynamique tenant compte du fait qu'à divers moments les divers intervenants du processus de reddition des comptes fonctionnent à des niveaux différents de qualité. Votre Comité a une occasion unique de le faire sur la question de l'obligation de rendre des comptes sur l'environnement.

La troisième recommandation concerne directement la grande question soulevée à l'occasion de vos audiences, c'està-dire la question de savoir si nous avons besoin d'un vérificateur général ou d'un commissaire de l'environnement. Je crois qu'il y a deux questions ici. D'une part, les responsabilités d'un vérificateur d'une part et d'un responsable de l'examen de la politique ou d'un ombudsman de l'autre ne sont pas compatibles si elles sont regroupées au sein d'une organisation ou confiées à la même personne. Même pour effectuer des formes très générales de vérification sur des questions environnementales, le vérificateur doit disposer d'une grande indépendance face aux politiques et aux questions opérationnelles.

Le deuxième point, c'est tout simplement qu'il existe déjà un instrument de vérification indépendante qui couvre la plupart, voire la totalité des activités prévues dans l'examen des politiques ou confiées à un protecteur du citoyen; c'est le Bureau du vérificateur général du Canada. Nous vous recommanderions de vous servir de ce mécanisme plutôt que d'en créer un nouveau.

La quatrième recommandation concerne un point soulevé dans le document de référence concernant la portée de l'action de votre Comité. À la page 3, il est question du rôle que peuvent jouer les organisations non gouvernementales pour évaluer les politiques environnementales du gouvernement et forcément la performance liée à l'environnement.

Il est important de tenir compte des perspectives de ces organisations. Je suis cependant très réticent à franchir un pas de plus pour leur confier le mandat de cette évaluation. Il faut que le Parlement conserve ce mandat. L'instance supérieure doit avoir la conviction qu'elle dispose des informations pour se prononcer sur les politiques qui relèvent de sa prérogative.

La dernière recommandation vise à mettre en place une disposition de temporisation pour vous permettre de tirer les leçons inévitables que vous apportera le régime que vous mettrez en place et de déterminer, dans cinq ans ou peut-être dans dix ans, dans quelle mesure les dispositions que vous aurez adoptées aujourd'hui répondent toujours à vos attentes.

• 1615

Thank you very much, Madam Chair.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Toutes les observations que nous avons entendues aujourd'hui nous sont très utiles. Les témoins d'aujourd'hui sont parmi les derniers qui comparaîtront, ce qui nous aide à résumer un peu les propos que nous avons entendu.

The process we've been following is 10 minutes for each party. Unfortunately, no representatives from the Reform Party are present, but we'll split it up somehow, I'm sure. We'll have 10 minutes from Mr. Chrétien, and 10 minutes from the Liberal side.

M. Chrétien (Frontenac): Bienvenue à nos quatre témoins. Je vais m'adresser d'abord aux trois témoins de l'Institut canadien des comptables agréés.

En tant que comptables, pouvez-vous tenter de nous donner le coût et le nombre de personnes qu'il faudrait pour effectuer un travail efficace comme vérificateur ou commissaire à l'environnement?

M. Gauthier: On n'a pas préparé une telle étude. On parle de plusieurs intervenants dans le processus. Il y a lieu de préciser les rôles et responsabilitées de toutes les parties concernées. Dans le triangle qu'on a présenté au début, on dit que chacun doit bien comprendre son rôle et ses responsabilités. Il y a du travail à faire dans chaque secteur. On suggère de préciser d'abord les rôles et les responsabilités et ensuite de mettre en place un processus de reddition de comptes sur la performance. On a d'abord du travail à faire au niveau des ministères et agences avant de parler d'un commissaire ou d'un vérificateur distinct du vérificateur général.

On parle aussi du vérificateur général qui va devoir continuer à jouer son rôle à l'égard de la vérification environnementale. Il faudra peut-être lui donner des ressources supplémentaires pour qu'il complète son rôle. On parle aussi d'un commissaire dont on n'a pas tout à fait bien défini les rôles et responsabilités. On voit très bien qu'on fait face à un casse-tête. Il est trop tôt dans le processus pour donner des hypothèses de coût.

Un des gros enjeux auxquels ce commissaire ou vérificateur devra faire face sera l'aspect coûts-bénéfices. Il y a un gros risque de duplication de travail. Dès le début, quelle que soit l'approche, on va devoir bien préciser son mandat pour éviter la duplication et les coûts excédentaires.

- M. Chrétien: Justement, on parle de ne pas doubler le personnel, de ne pas créer un nouveau bureau. Vous avez dit cela tout à l'heure. Dans la recommandation 5, à la page 10 en français, vous dites que le rôle du commissaire l'environnement devrait être distinct de celui du vérificateur général. Si on ne veut pas créer un nouveau bureau, dois-je comprendre que le vérificateur ou le commissaire à l'environnement devrait être en quelque sorte un vérificateur général adjoint à l'environnement?
- M. Gauthier: Il va falloir bien préciser ce que fait le vérificateur général, parce que le vérificateur général doit faire jusqu'à un certain General does, because to some extent the Auditor General must point de la vérification environnementale.
 - M. Chrétien: Le vérificateur général à l'environnement?
- M. Gauthier: Non, je parle de l'actuel vérificateur général du Canada. Dans le cadre de son mandat, il doit continuer à faire de la vérification. Le Conseil du Trésor doit en faire. Le ministère de l'Environnement doit en faire. En définissant la mission de ce nouveau commissaire, si vous jugez que son existence est nécessaire, il va falloir bien préciser le champ d'action de chacun et dire jusqu'à quel point le commissaire va devoir coordonner et s'assurer d'utiliser l'information qui est déjà vérifiée ou préparée dans les différents organismes.

[Traduction]

Jusqu'à présent nous avons accordé 10 minutes à chaque Parti. Malheureusement, il n'y a pas de représentant du Parti de la Réforme parmi nous, et nous répartirons donc le temps dont nous disposons. M. Chrétien aura 10 minutes, de même que les représentants du Parti

Mr. Chrétien (Frontenac): I would like to welcome our four witnesses. My first question is to the three witnesses from the Canadian Institute of Chartered Accountants.

As accountants, could you try to estimate for us the cost and number of people needed to effectively carry out the work of an Environmental Auditor General or an Environmental Commissio-

Mr. Gauthier: We haven't studied that particular point. We think that a number of people would be involved in the process. The roles and responsibilities of everyone concerned should be specified. In the triangular model we presented at the beginning of our presentation, we said that everyone should clearly understand his or her role and responsibilities. There is work to be done in every area. We suggest that first, roles and responsibilities should be specified, and then a performance accounting system should be established. There is still work to be done with departments and agencies before we can talk about a Commissioner or Auditor distinct from the Auditor General.

We say that the Auditor General will still have to continue to assume his role with respect to environmental auditing. It may perhaps be necessary to give him additional resources to discharge such responsibilities. Reference is also made to a Commissioner whose role and responsibilities have not yet been clearly defined. This is obviously a puzzle. It is too early in the process to make cost assumptions.

One of the major issues which the Commissioner or Auditor will have to deal with will be cost-benefit considerations. There is a considerable risk of duplication here, and whatever the approach taken, the officer's mandate will have to be clearly specified so as to avoid duplication and extra costs.

Mr. Chrétien: Exactly, you say you don't want to double staff or create a new office. You said that earlier. In recommendation 5, on page 13, you say that the role of the Environmental Commissioner should be distinct from that of the Auditor General. If you don't want to create a new office, am I to understand that the Auditor General or the Environmental Commissioner should be something of an assistant Auditor General responsible for the Environment?

Mr. Gauthier: We will have to clearly specify what the Auditor carry out an environmental audit.

Mr. Chrétien: The Environmental Auditor General?

Mr. Gauthier: No I'm talking about the present Auditor General of Canada. Under his mandate, he must continue to carry out audit work. The same is true of Treasury Board and the Department of the Environment. If you consider that such a position is necessary, then when you define the mandate of this new Commissioner you will have to specify the responsibilities of everyone involved and determine to what extent the Commissioner will coordinate and use information already audited or prepared in various agencies.

Il est extrêmement important d'éviter la duplication. Sans cela, on risque de créer une superstructure qui va comporter une contrainte administrative sans vraiment ajouter de valeur au processus.

M. Chrétien: Je voudrais maintenant poser une question à M. Boisclair.

Monsieur Boisclair, j'ai été maire d'une petite municipalité de problèmes avec énormément année, on avait aux étaient refilés l'environnement. Certains aspects le fonctionnaire avait le temps, il venait; s'il n'avait pas le temps, tout problem; if not, everything went on unnoticed. passait inaperçu.

Je vous parle de cela parce que vous avez insisté sur la souplesse. Vous avez dit qu'il faudrait une loi souple. La loi est déjà très souple, et je vous assure que les résultats nous font peur. Je pensais qu'on aurait une loi avec des dents afin que les Canadiens, les Canadiennes, les Québécois et les Québécoises sachent à quoi s'en tenir. Je pense surtout aux industries. J'ai été surpris quand vous avez parlé de souplesse.

Pouvez-vous expliciter davantage votre pensée, monsieur Boiscl-

- M. Boisclair: Ma référence à la souplesse n'exclut pas la notion d'une loi puissante. Ma seule référence portait sur la loi concernant la vérification. Si les gestionnaires prennent leurs responsabilités et font des rapports fiables sur la performance dans le domaine environnemental, la tâche du vérificateur ne sera pas la même que dans une situation où les gestionnaires ne seraient pas prêts à prendre leurs responsabilités dans le domaine. À ce moment-là, la tâche du vérificateur serait différente. Je parlais de la souplesse dans ce domaine-là. Je ne voulais pas dire que nous n'avons pas besoin d'un régime puissant, with teeth.
- M. Chrétien: Je reviens à l'Institut canadien des comptables agréés. Ma question concerne l'imputabilité. J'aimerais que vous me précisiez jusqu'où on pourrait aller avec l'imputabilité de chacun de nos ministères.
- M. Gauthier: L'approche qu'on a présentée, et qui est généralement reconnue, est de préciser les rôles et économiques et les enjeux d'environnement durable, équilibre qui which does not always exist. n'existe pas toujours.

[Translation]

It is very important to avoid duplication. Otherwise, we might well create an administratively heavy superstructure which adds nothing of any real value to the process.

Mr. Chrétien: Now, I would like to put a question to Mr. Boisclair.

Mr. Boisclair, I was mayor of a small municipality in the dans les Cantons de l'Est où il y a un très beau lac. Chaque Eastern Townships where there is a very beautiful lake. Every year, we had many environmental problems. Some of these problems were addressed by the municipalities, some by the municipalités, certains autres étaient refilés au gouvernement provincial government and some by both levels of government. provincial et certains autres allaient aux deux paliers de gouverne- Sometimes it was thought that it would be too expensive to deal with ment. De temps en temps, on se disait que s'en occuper coûterait trop them, and the hot potato was passed to the government of Quebec. cher et on passait la patate chaude au gouvernement du Québec. Si If the official concerned had time, he would come and look at the

> I mention that to you because you stressed the need for flexibility. You said that the legislation must be flexible. Present legislation is already flexible, and I can tell you that we find the results frightening. I thought that we would have legislation with some teeth to it so that Canadians and Quebeckers might know exactly where they stand. I'm referring particularly here to industry. I was surprised when you talked about flexibility.

Could you please develop this for us a little further, Mr. Boisclair?

- Mr. Boisclair: When I say that the legislation should be flexible, that does not mean it cannot have teeth. I was referring only to possible legislation on the auditing process. If managers assume their responsibilities and produce reliable reports on environmental performance, the auditor's task will be different from what it might be if managers were unwilling to assume such responsibilities. In such a case, the role of the auditor would be different. It was in that context that I was talking about flexibility. I did not mean that we don't need a system with
- Mr. Chrétien: I would like to put another question to the Canadian Institute of Chartered Accountants. My question deals with accountability. Could you tell me what degree of accountability can be demanded of government departments?
- Mr. Gauthier: The approach presented, which is a generally recognized one, is to specify the roles and responsabilités au niveau des ministères et agences centrales, et responsibilities of departments and central agencies, and then ensuite de préciser le processus de reddition de comptes auquel determine the reporting process required to assess the on s'attend, pour être en mesure d'évaluer leur performance, performance of the parties concerned. We expect the On s'attend à ce que ce processus d'imputabilité soit d'abord un accountability process to be first, one of internal management processus de gestion interne et d'autocontrôle et ensuite un and self-monitoring, and then to involve reporting to processus de reddition de comptes jusqu'au Parlement. Ce Parliament. Such a process does not necessarily involve an processus n'implique pas essentiellement un vérificateur général. auditor general. That is the basis of accountability. The purpose C'est le fondement de l'imputabilité. L'indépendance ou le of an independent or objective examination by a commissioner regard objectif d'un commissaire ou d'un vérificateur général a or auditor general is to provide further assurance within the pour but de donner une assurance additionnelle dans le process and perhaps to ensure a balance between economic processus et peut-être d'assurer un équilibre entre les enjeux factors and considerations of sustainable development, a balance

Mr. Billing: Maybe I could add something on that. I may comment in my remarks about the development of environmental reports in the corporate sector, shall we say. The accountability equation, the way I would look at it, is that first and foremost Parliament would set policy, and then you've got an agency or a crown corporation or a department that is supposed to have all the necessary infrastructure to implement the policy.

The accountability equation is, to me, what that department is doing to report back up, first to the senior people within the agency or the department, and then eventually to Parliament, as to how they are doing against their policy objectives and standards. That's the first line of responsibility of accountability. In the corporate sector that's exactly what happens. In the corporate sector, the board of directors sets the policy, as we would say, and then management has to implement policy and put in procedures and practices, etc. At the same time they then have to have their own internal processes to enable them to report back to the board of directors on how they are performing in terms of the measures requested by the board.

• 1625

The auditor's role—as shown in the triangle—is to verify the accuracy of representations made by management. If management is claiming they are performing to a certain level of standards based on established policies and objectives, it's the auditors role to verify management's representations that they are performing to that level. That's what we mean by accountability. The first line of accountability within an agency or a department is to measure and report their own performance. Then the auditor can come in, evaluate it and verify it.

Mr. Lincoln (Lachine - Lac-Saint-Louis): First of all, I would like to thank both groups very sincerely. Although we have listened to countless briefs, every time there is some new notion introduced and it's extremely useful to us.

Mr. Buchanan, I thought your conclusion was very well put. I noticed it was slightly different from the wording in the report. I suppose it will come out in the transcript. I would really like to see it again because I thought it was a very good conclusion.

Mr. Buchanan: I did not intend there to be a difference in what I said and what is in the report. I hope that-

Mr. Lincoln: No, not in that sense. It was just the way you worded it that I thought would be useful.

Could you give us an idea of how you view the question of sustainable development-what it means to you-so we know, when you talk about a sustainable development commissioner, that it means the same thing to you as it does to others who refer to it as

Mr. Buchanan: I am sure it's different things to different people, and perhaps accountants have yet another view. I wonder if Mr. Billing might have some specific comments. He is a little closer to

Mr. Billing: In actual fact, some documentation has been tabled with the committee on the sustainable development task force set up by the CICA. It published some of its findings and recommendations to the board of governors of the CICA, including some discussion of the relevance of this issue to the organization.

[Traduction]

M. Billing: J'aimerais ajouter un commentaire. Dans mes observations j'ai parlé de l'élaboration de rapports environnementaux dans le secteur privé. Dans le cadre de ce processus de reddition des comptes, je crois que le Parlement établirait tout d'abord la politique, et ensuite un organisme, une société de l'État ou un ministère devrait avoir toute l'infrastructure nécessaire à la mise en application de cette politique.

À l'avenir, pour assurer l'imputabilité, les fonctionnaires d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental devront tout d'abord rendre des comptes aux cadres supérieurs, et finalement au Parlement, pour expliquer dans quelle mesure ils ont atteint les objectifs et normes établis. Voilà la première ligne de responsabilité, et c'est exactement ce qu'on fait dans le secteur privé. Dans les entreprises, le conseil d'administration établit la politique, et les gestionnaires doivent mettre en place les procédures et pratiques nécessaires à son application. En même temps, les responsables de cette direction doivent avoir leurs propres procédures internes pour faire rapport au conseil d'administration sur la façon dont ils exécutent les mesures réclamées par ce conseil.

Le rôle du vérificateur, comme on le voit dans le triangle, est de vérifier l'exactitude des déclarations de la direction. Si la direction prétend respecter un certain niveau de normes en fonction des politiques et objectifs établis, il appartient au vérificateur de s'assurer que c'est bien le cas. C'est ce que nous entendons par reddition des comptes. La première étape de la reddition des comptes pour un organisme ou un ministère consiste à mesurer sa propre performance et à en faire rapport. Le vérificateur intervient alors pour évaluer et vérifier ce rapport.

M. Lincoln (Lachine - Lac-Saint-Louis): Je tiens tout d'abord à remercier sincèrement les deux groupes. Nous avons entendu d'innombrables mémoires, mais à chaque fois nous découvrons quelque chose de nouveau qui nous est très utile.

Monsieur Buchanan, je trouve votre conclusion très judicieuse. J'ai remarqué qu'elle différait légèrement du texte du rapport. Je pense qu'on le verra dans le compte rendu. J'aimerais bien pouvoir la relire car j'ai trouvé que c'était une excellente conclusion.

M. Buchanan: Ce n'était pas du tout mon intention. J'espère

M. Lincoln: Non non, ce n'est pas cela. Je parle simplement de la facon dont vous avez formulé cette conclusion.

Pourriez-vous nous donner une idée de votre façon de voir toute cette question de développement durable, ce que cela signifie pour vous, pour que nous soyons bien sûrs que, quand vous parlez d'un commissaire au développement durable, vous songez à la même entité que les autres personnes qui en parlent?

M. Buchanan: Je suis sûr que tout le monde a sa propre interprétation de cette notion, et les comptables ont peut-être la leur. Je me demande si M. Billing a des commentaires particuliers sur la question, qu'il suit d'un peu plus près que moi.

M. Billing: En fait, nous avons déposé au Comité des documents ayant trait au groupe de travail de l'ICCA sur le développement durable. Ce groupe a soumis certaines de ses conclusions et recommandations au conseil de l'administration de l'ICCA, notamment des observation sur la pertinence de cette question pour l'organisation.

A sustainable development commissioner and the concept of development encompass both environmental sustainable protection and the social and economic responsibilities required to measure and evaluate the environmental performance within that context. Some of the work we are doing at present, through the mechanism of the environmental performance reporting committee we have set up, is to try to marry those three concepts: first, environmental issues and environmental performance; second, social issues and the social impact and responsibilities that relate to that; and third, the economic implications.

It has always been the view of most accountants that you shouldn't have one without all three. The fact that many companies have environmental policies is actually an issue in the corporate world. There are many companies that have sustainable development policies. They are struggling with this issue as well, how to marry all three concepts and keep everybody happy at the same time. One view is that there should be trade-offs. Our view is that there shouldn't be, that everything should be integrated into one.

Mr. Lincoln: In your exhibit number 2, where you refer to the environmental commissioner, do you discuss how you would create the environmental commissioner? Would it be an extension of the law establishing the Auditor General's office? Would there be responsible directly to Parliament, as is the case with the Auditor au Parlement, comme c'est le cas pour le vérificateur général? General?

1630

Mr. Buchanan: I think that's the way we see it. Perhaps there's a parallel with the Ontario initiative, which hasn't yet put the office into place. I think that's how we see the environmental commissioner coming into place. My colleagues may have others to add.

Mr. Billing: I'll let Yves speak on it but I don't think we see it as an extension of the Auditor General's office and powers, because with regard to advocacy and some other things, we believe there's a clear distinction between the role of an auditor and the roles that we see for this environmental commissioner.

So we don't see it as an extension. We believe they should be separate. What infrastructure does Parliament need to put in place to create the environmental commissioner and define exactly what powers and size the office will have? We think that's a complex subject and we haven't really studied it from that perspective, but we do believe they should be separate.

Yves might want to add something.

Mr. Gauthier: We see it as a distinct organization, primarily oriented toward an ombudsman's role and review and challenge of policy. If within part of this function you need inspection or audit, that's where the line with the Auditor General should be, to avoid having another group of auditors and inspectors going around the country.

[Translation]

La notion de commissaire du développement durable et la notion de développement durable englobe à la fois la protection de l'environnement et les responsabilités socio-économiques nécessaires pour mesurer et évaluer la performance liée à l'environnement dans ce contexte. Le travail que nous faisons actuellement par le biais du Comité chargé de faire rapport sur la performance liée à l'environnement que nous avons constitué consiste notamment à essayer de marier ces trois notions: premièrement, les questions environnementales et la performance liée à l'environnement; deuxièmement, les questions sociales et les répercussions et responsabilités sociales qui y sont liées; et troisièmement, les implications économiques.

La plupart des comptables ont toujours estimé que ces trois éléments étaient inséparables. Le fait que de nombreuses entreprises aient des politiques environnementales soulèvent en fait un problème dans le monde des entreprises. De nombreuses sociétés ont des politiques de développement durable. Elles essayent aussi de trouver une solution à ce problème, de marier ces trois notions tout en faisant plaisir à tout le monde. Certains estiment qu'il faut faire des compromis. Nous estimons que non, qu'il faut intégrer tous ces éléments en un tout.

M. Lincoln: Dans votre pièce numéro 2, où vous parlez du commissaire de l'environnement, donnez-vous des précisions sur la façon dont ce poste serait créé? Élargirait-on la loi créant le Bureau du vérificateur général? Adopterait-on une loi distincte créant un separate legislation to create an environmental commissioner commissaire de l'environnement rendant des comptes directement

> M. Buchanan: Je pense que ce serait quelque chose de ce genre-là. On pourrait peut-être faire le parallèle avec l'initiative de l'Ontario, qui n'a pas encore créé ce bureau. Je pense que c'est comme cela que nous envisagerions le commissaire de l'environnement. Mes collègues voudraient peut-être ajouter quelque chose.

> M. Billing: Je vais laisser Yves aborder cette question, mais je ne pense pas que nous voyions cette fonction comme un prolongement du bureau et des pouvoirs du vérificateur général car du point de vue de la défense des droits et de diverses autres choses, nous estimons qu'il y a une distinction claire entre le rôle du vérificateur et le rôle qu'aurait ce commissaire de l'environnement.

> Donc, nous ne le voyons pas comme un prolongement. Il faudra qu'il soit complètement distinct. Quelle infrastructure le Parlement devrait-il mettre en place pour créer ce poste de commissaire de l'environnement et définir exactement en quoi consisteront ses pouvoirs et quelle sera la taille de son bureau? C'est une question complexe que nous n'avons pas approfondie sous cet angle, mais nous considérons qu'il doit s'agir de deux fonctions distinctes.

Yves voudrait peut-être ajouter quelque chose.

M. Gauthier: Ce serait une organisation distincte ayant essentiellement le même rôle qu'un protecteur du citoyen qui examine et conteste les politiques. S'il faut faire intervenir l'inspection ou la vérification dans ses fonctions, c'est là que doit s'établir le lien avec le vérificateur général de manière à éviter de lancer encore à travers le pays un autre groupe de vérificateurs et d'inspecteurs.

Mr. Lincoln: I understand that very well.

Finally, we would have to define the respective roles—the existing ones—so that the Auditor General would know where he stands. Would you define this in both laws? We wrestle with this ourselves, just chatting to each other.

Mr. Buchanan: We believe the Auditor General already has the mandate, and I think we have said that. He may need a little more horsepower, but maybe not. There may be no need to make a change in legislation, although some people believe it might be wise to more explicitly state it as part of his duties. So that would be one observation.

The environmental commissioner, of course, would be brand-new and a completely separate piece of legislation.

Mr. Lincoln: My last question is to Mr. Boisclair. I thought your suggestion of a sunset provision was really worth while. Could you give us a better idea of how you'd see that provision, because sunset provisions can be a very different from one another. Have you thought about it in more detail?

Mr. Boisclair: I see this operating quite simply. Bundled into or as part of whatever legislative or administrative package that you cause to be enacted would be a provision stating that in five years or whatever period you feel is appropriate, a formal, deliberate study of the accountability arrangements put in place by Parliament would be conducted and reported back to you, and you or your successors at that point in time would decide whether or not to continue the legislation.

In effect, you would be passing something with a life cycle of five to ten years, and you would come back and either renew that mandate or say it didn't work and change it. It would be that simple. There would be a requirement to review those arrangements, and unless such a review took place and unless Parliament expressed its will, those arrangements would expire at that point in time.

Mr. Lincoln: Would it take the form of a review, for example, which would be given to a committee like this one so that there would be a report within a year to either amend the change or stop it—this kind of thing?

Mr. Boisclair: I certainly hope so. One of the things that always concerns me is that governing bodies, including Parliament, have the prerogative—it should be the governing body's decision, and I can think of no better place to study those arrangements than in a committee of Parliament. You should be the final determiners. There should be work undertaken to support you in that regard.

• 1635

I would see it being a parliamentary issue.

Mr. Dromisky (Thunder Bay—Atikokan): I'm sorry I didn't get the name of the witness at the far end; I came in a little late.

Mr. Gauthier: Yves Gauthier.

Mr. Dromisky: Thank you very much. You made reference to evaluation being processed from the lower levels and working its way up. I know how bureaucratic models operate. I'm afraid that in that type of model, if it's going to work in that direction,

[Traduction]

M. Lincoln: Je comprends bien cela.

Enfin, il faudrait définir les rôles respectifs existants pour que le vérificateur général sache exactement à quoi s'en tenir. Vous le feriez dans les deux lois? Nous nous posons la question en discutant cela entre nous.

M. Buchanan: Nous estimons que le vérificateur général a déjà ce mandat, et nous pensons l'avoir dit. Il faudrait peut-être accroître un peu son pouvoir, mais peut-être pas. Il faudrait peut-être modifier la loi, bien que certains pensent qu'il serait bon de le préciser plus clairement dans le cadre de ses fonctions. Ce serait une remarque à noter.

Pour ce qui est du commissaire de l'environnement, naturellement, ce serait un poste entièrement nouveau avec une loi bien distincte.

M. Lincoln: Ma dernière question s'adresse à M. Boisclair. Je crois que vous avez tout à fait raison de suggérer une disposition de temporisation. Pourriez-vous nous dire un peu plus précisément comment vous envisagez cette disposition, car certaines clauses peuvent varier considérablement d'un texte à l'autre. Y avez-vous réfléchi de façon plus précise?

M. Boisclair: Je crois qu'elle fonctionnerait de façon très simple. Dans la loi ou le texte administratif que vous adopteriez, il y aurait une disposition stipulant que dans cinq ans ou dans le délai que vous jugeriez bon, il y aurait un examen officiel et précis des dispositions en matière de reddition des comptes définies par le Parlement, et que sur la base du rapport ainsi établi, vous-même ou vos successeurs pourriez alors décider de proroger ou non la loi.

En fait, vous adopteriez un texte valable pour 5 ou 10 ans, et au bout de cette période, vous décideriez soit de renouveler le mandat, soit de modifier le texte. Ce ne serait pas plus compliqué que cela. Il faudrait revoir ces dispositions et dans le cas où cette révision n'aurait pas lieu, à moins d'une intervention du Parlement, ces dispositions expireraient à ce moment-là.

M. Lincoln: Est—ce que ce serait par exemple un examen confié à un comité comme le nôtre qui présenterait un rapport dans un délai d'un an pour recommander des modifications ou l'annulation de la disposition, ou quelque chose de ce genre?

M. Boisclair: C'est ce que j'espère. Je souhaite toujours que ce soit l'instance supérieure, y compris le Parlement, qui ait la prérogative. La décision devrait relever de l'instance supérieure, et je ne vois pas de meilleur endroit pour revoir ces dispositions qu'un comité du Parlement. La décision finale serait prise au Parlement. Ce comité pourrait prendre des dispositions pour vous aider à cet égard.

Pour moi, ce serait une question parlementaire.

M. Dromisky (Thunder Bay—Atikokan): Je suis désolé, je n'ai pas entendu le nom du témoin du bout de la table, je suis arrivé un peu en retard. . .

M. Gauthier: Yves Gauthier.

M. Dromisky: Merci beaucoup. Vous avez parlé d'une évaluation partant de la base vers le sommet. Je sais comment fonctionne les modèles bureaucratiques. Si c'est la démarche suivie, j'ai bien peur qu'elle ne devienne de plus en plus

give any evidence or information that might be detrimental to their nuire à leurs carrières. Ce type de modèle m'inquiète donc un peu. careers. So I'm a little concerned about that type of model.

In light of that statement, could you give me some direction as to why your organization feels so strongly about the Treasury Board, its role in the whole process of evaluating and a host of other responsibilities you have more or less suggested should fall into the hands of the Treasury Board?

In the future-I'm thinking of the future-the Treasury Board can pull a lot of strings. Since it has the power to pull the strings -we know the holy dollar controls our destiny to a great extent—things could happen that might not please us too much.

Mr. Gauthier: First of all, you're right about the risks linked with transparency and accountability. The Achilles' heel of accountability is what will promote transparency at each level. That's why you need to have within the accountability structure some independent review where management is assessing itself. In addition there may be an internal auditor or an environmental auditor within the department or the agency who has an independent role. On top of that, you can have the Auditor General, or a commissioner, who reviews the report and can look not only at the accuracy of the information provided but also at the comprehensiveness and fairness of the information.

Having this system of review and proper incentives to provide good information could work. Definitely it has to be followed closely. We are supporting the role of Treasury Board because the Treasury Board within this function already has to review proposals, budget requests and policy formulation. Since more pressure will often be exerted in favour of economic or financial issues rather than the environment by putting more emphasis on the Treasury Board's role of reviewing environmental issues of importance, we could strike a better balance without unduly duplicating the review process. In other words, we should be telling the Treasury Board to look not only at financial but also at environmental and social issues.

Mr. Billing: Maybe I could give one example of how the financial part of it can be a very strong motivator to deal with the environment.

I am quite familiar with the corporate sector and I've heard that in some large corporations people did not understand or want to deal with the environmental issue. In a couple of large corporations I know the importance of the environment only became evident when the requirement for a capital expenditure request required the signature of the most senior environmental officer. Therefore no one could spend any money if the environmental officer wasn't on board.

[Translation]

as we go up, we'll get closer and closer to Utopia. Those in the utopique. Les subordonnés vont toujours présenter la meilleure subordinate levels will always be presenting the best side of any version du scénario aux êtres supérieurs, leurs patrons. Ils ne vont scenario to the superior beings, their bosses. They're not going to pas leur donner de renseignements ou de preuves qui risqueraient de

> Dans ces conditions, pourriez-vous m'expliquer pourquoi vous voulez donner tant d'importance au Conseil du Trésor et à son rôle dans tout ce processus d'évaluation, ainsi qu'au niveau de toutes sortes d'autres responsabilités qui devraient d'après vous lui être confiées?

> À l'avenir—c'est à l'avenir que je pense—le Conseil du Trésor pourra tirer toutes sortes de ficelles. Comme il aura ce pouvoir-et nous savons que son altesse le dollar régit dans une grande mesure notre destinée-il risque de nous arriver des choses qui ne nous plairons pas trop.

M. Gauthier: Tout d'abord, vous avez raison pour ce qui est des risques liés à la transparence et à l'imputabilité. Le talon d'Achille de cette reddition de comptes, c'est qu'elle va encourager la transparence à tous les niveaux. Voilà pourquoi il faudra prévoir dans cette structure de reddition de comptes un examen indépendant permettant à la direction de s'évaluer ellemême. Il faudra peut-être aussi prévoir un vérificateur interne ou un vérificateur environnemental indépendant au sein du ministère ou de l'organisme. En plus de cela, vous pourrez avoir le vérificateur général ou un commissaire qui examinera le rapport et pourra non seulement vérifier l'exactitude des informations fournies mais aussi leur intégralité et leur fiabilité.

Avec cet examen et de bonnes incitations à fournir des renseignements satisfaisants, le système pourrait fonctionner. Il est certain qu'il faudra suivre tout cela de près. Nous sommes favorables à un rôle important pour le Conseil du Trésor car il s'occupe déjà d'examiner des propositions, des demandes de budget et des propositions de textes de politique. Comme on va souvent chercher à faire avancer des questions économiques ou financières plutôt que des questions environnementales, en confiant au Conseil du Trésor un rôle accru d'examen des grandes questions environnementales, nous pourrions mieux équilibrer les choses sans créer de double emploi. Autrement dit, on dirait au Conseil du Trésor d'examiner non seulement les problèmes financiers mais aussi les questions environnementales et sociales.

M. Billing: Je crois pouvoir vous donner un exemple de la façon dont l'aspect financier peut constituer une très forte motivation à tenir compte de l'environnement.

Je connais bien le secteur des entreprises et j'ai entendu dire que dans certaines grandes sociétés les gens ne comprenaient pas le problème de l'environnement et ne voulaient pas s'en occuper. Je sais que pour certaines sociétés, l'importance de l'environnement n'est devenue évidente que lorsqu'il est devenu obligatoire d'obtenir la signature du cadre le plus élevé responsable de l'environnement pour autoriser une demande d'investissement. Autrement dit, personne ne pouvait plus dépenser d'argent sans passer par ce responsable de l'environnement.

So when an agency or a crown corporation has an environmental officer who is part of the infrastructure to ensure there is an appropriate review carried out, and that review determines whether money is or is not spent, this immediately focuses interest on dealing with the issues of the environment.

Mr. Dromisky: Thank you. That makes sense.

• 1640

Mr. DeVillers (Simcoe North): By the way, your submissions are not only similar to each other, they are very similar to others that we have received. We've heard from previous witnesses and had some evidence to suggest that instead of an environmental commissioner, there should be a commission.

I am just wondering if you have any comments or thoughts on that. I know your recommendation is a commissioner. If indeed you believe it should be one person filling that role, what insights can you give us as to the qualifications that person should bring to the post?

Mr. Gauthier: We haven't really made a distinction between the two. We want to distinguish in our presentation an auditor general's position versus a commission or a commissioner who would look at policy, review policy, as an ombudsman. So the distinction, which may not be that meaningful between a commission or commissioner, we haven't really considered. What we wanted to distinguish was between the auditor general and-

Mr. DeVillers: Do any of the witnesses have any thoughts on whether it would be better to have one person or a commission, a group of people?

Mr. Billing: We haven't discussed this at all. There may be some merit in more than one person.

I will give you another brief analogy. At least where I work and try to make a living at Ernst and Young, we've viewed the role or the issue of environment as really requiring four separate disciplines, and they all have a role and involvement in dealing with issues of environment.

One discipline is the legal profession, an important role; another one is the environmental science engineering profession, which has an important role dealing with the scientific knowledge of the exercise. A third important profession is the communication profession. Some people discount them, but in fact many of these issues are communication issues as much as they are technical issues. The fourth profession is the management consulting/public accounting/auditing profession, if you want to call it that.

Those four professions are all necessary, in our view, to deal with the issues of the environment in a responsible manner. In our firm we are now hiring people, and we have a multi-disciplinary team on every single engagement.

So that might lend itself to maybe going down the road of more than one individual, unless you can find a lawyer/scientist/accountant and everybody else all in one individual. If you can, I'd love to hire the person. That might be something to consider, but there are some complexities as soon as you start dealing with commissions and a multitude of people.

[Traduction]

De cette manière, quand il y a dans l'effectif des cadres d'une société d'état ou d'un organisme un agent responsable de l'environnement qui veille à ce qu'un examen approprié soit effectué, et que c'est de cet examen que dépend l'autorisation ou non de faire certaines dépenses, les questions d'environnement prennent soudain une toute autre importance.

M. Dromisky: Merci. C'est logique.

M. DeVillers (Simcoe-Nord): Au fait, vos exposés sont non seulement très proches l'un de l'autre, mais aussi tout à fait semblables à d'autres exposés que nous avons reçus. D'après des témoins et des témoignages que nous avons entendus, il faudrait établir une commission plutôt qu'un commissaire de l'environne-

Je me demande ce que vous en pensez. Je sais que vous recommandez de nommer un commissaire. Si vous pensez qu'il faudrait confier ce rôle à un titulaire, quelles devraient être à votre avis les qualifications requises de ce titulaire?

M. Gauthier: Nous ne faisons pas vraiment de distinction entre les deux. Dans notre exposé, nous établissons une distinction entre le vérificateur général d'un côté et une commission ou un commissaire de l'autre, qui examinerait la politique un peu comme un protecteur du citoyen. Mais nous ne faisons pas vraiment la distinction entre commission ou commissaire, et je ne sais pas si elle est judicieuse. Ce que nous avons voulu préciser, c'est que le vérificateur général et...

M. DeVillers: Parmi les autres témoins, y en a-t-il qui pensent qu'il vaudrait mieux avoir un seul titulaire plutôt qu'une commission, donc un groupe de personnes?

M. Billing: Nous n'en avons pas du tout parlé. Il vaudrait peut-être mieux avoir plus d'une personne.

Je vais faire une autre petite comparaison. Là où je travaille et où j'essaie de gagner ma vie, chez Ernst and Young, nous avons estimé que la question de l'environnement faisait intervenir quatre disciplines distinctes qui ont chacune un rôle particulier à jouer.

Il y a tout d'abord la profession juridique, qui a un rôle important; il y a les professions du génie environnemental, qui sont importantes au niveau des connaissances scientifiques que nécessite cet exercice. Le troisième secteur important, ce sont les professions du domaine des communications. Certains n'en tiennent pas compte, mais en fait ces problèmes sont bien souvent des problèmes de communication tout autant que des problèmes techniques. Le quatrième secteur, ce sont les professions du domaine de la consultation, de la comptabilité publique et de la vérification, si vous voulez.

Ces quatre types de profession sont indispensables à notre avis pour agir de façon responsable en matière d'environnement. Notre entreprise recrute actuellement du personnel, et dans chaque cas nous avons une équipe pluridisciplinaire.

En ce sens donc, on pourrait envisager d'avoir plus d'une personne, à moins de trouver un candidat qui soit à la fois juriste, savant, comptable et tout le reste. Si vous en trouvez un, j'aimerais pouvoir le recruter. C'est donc quelque chose à envisager, mais à partir du moment où l'on commence à engager une multitude de personnes pour une commission, les choses se compliquent.

Mr. DeVillers: Right. Mr. Boisclair, do you have some com-

Mr. Boisclair: It is with great trepidation that I attempt to say anything about the question that was asked.

I suppose if you follow the scenario that you strip away the audit component and give it to the Auditor General of Canada, you have moved that out, so what's left? One aspect is policy review; the other aspect is the ornbudsman or the brokerage kind of activities that might go on.

On the policy review thing, I guess it depends how much of that policy review function you retain for yourself as a legislature and what role you see for yourself in that process. If you see a big role for yourself, then I suppose what's really left at the end of the day is the ombudsman—type of activities. That's more of a brokerage function.

I suppose I would be looking for somebody, not so much driven by a particular discipline but driven by a lot of wisdom, to be able to reconcile the interests of government and the interests of those people who would inevitably go to him or her with complaints, concerns, and dissatisfactions to be brokered.

That's not a direct answer to your question, but if you follow the history of ombudsman-type scenarios, as I am sure you have, you'll find that these are very difficult jobs and not many people flourish in that environment.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): Thank you.

Just for the chair's clarification, for the third position you talked about communication. Could you please clarify that again?

Mr. Billing: It's not so much a position; it's the skill sets necessary. On some of the issues with respect, for example, to internal matters in a corporation, if you want to change the culture and performance of individuals on environmental issues, many times it's how you communicate to them and what the message is and the medium, and all the rest of that. So when it comes to environmental issues, all we are saying is that there is an important communication component to deal with.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): So you are talking about a social change function.

Mr. Billing: It could be.

• 1645

The Vice—Chairman (Mrs. Kraft Sloan): I was distracted for a second. I heard 'technical' in there, and I'm always concerned that we are changing cultural attitudes and values here and the social ecologist has to be involved as well.

M. Sauvageau (Terrebonne): Si j'ai bien compris, vous seriez d'accord qu'on élargisse le rôle du vérificateur général afin qu'il intervienne davantage en environnement et, deuxièmement, qu'on crée un poste de commissaire à l'environnement, qui pourrait servir d'ombudsman, présenterait un rapport annuel et verrait à la participation du public? Est-ce bien cela?

M. Gauthier: Pour ce qui est du vérificateur général, comme on l'a dit, sa loi lui permet déjà de faire un travail de vérification environnementale. Il y a peut-être lieu de mettre plus d'accent là-dessus sans modifier la loi. Si on apportait un amendement à la loi, cela renforcerait peut-être son imputabilité pour ce type de projet.

[Translation]

M. DeVillers: Bon. Monsieur Boisclair, vous avez des commentaires?

M. Boisclair: J'ai beaucoup d'hésitation à répondre à la question posée.

Si l'on part du principe qu'on supprime l'élément vérification pour le confier au vérificateur général du Canada, que reste-t-il? Il y a l'examen de la politique; il y a aussi le rôle de protecteur du citoyen ou les activités de courtage qui pourraient être menées.

Pour ce qui est de l'examen de la politique, tout dépend du rôle que vous allez conserver en tant que Parlement à ce niveau. Si vous estimez que vous allez jouer un rôle important, j'imagine qu'il ne va plus rester que les activités de protecteur du citoyen. C'est une sorte de fonction de courtage.

Pour ma part, je crois que je chercherais quelqu'un qui ne serait pas nécessairement un expert dans une discipline donnée, mais qui aurait une grande sagesse et qui saurait pondérer les intérêts du gouvernement et ceux des gens qui viendraient lui faire part de leurs plaintes, de leurs préoccupations et de leurs mécontentements.

Cela ne répond pas directement à votre question, mais si vous avez suivi l'évolution des divers scénarios faisant intervenir des protecteurs du citoyen, comme vous l'avez certainement fait, vous savez que la tâche de ces gens-là n'est pas facile et que ce n'est pas une sinécure.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Merci.

Pour éclairer ma lanterne, puisque vous avez cité en troisième lieu la communication. Pourriez-vous nous préciser cela?

M. Billing: Il ne s'agit pas vraiment d'un poste, mais d'un ensemble de compétences qui seraient nécessaires. Sur certaines de ces questions concernant par exemple le fonctionnement interne d'une entreprise, si vous voulez modifier la culture et l'attitude des individus face aux problèmes environnementaux, bien souvent c'est une question de communication du message, de contenu et de transmission du message, etc. Par conséquent, ce que nous disons, c'est qu'il faut être bien conscients de l'importance de la communication dans ces questions environnementales.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Vous parlez donc d'une fonction de changement social?

M. Billing: Ce serait une possibilité.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): J'étais distraite pendant un instant. J'ai entendu le mot «technique» et je tiens à ce que l'écologie sociale fasse intervenir les valeurs et attitudes culturelles.

Mr. Sauvageau (Terrebonne): I gather you would be in favor of amplifying the role of Auditor General to include the environment along with the creation of a position of Environmental Commissioner, a sort of ombudsman, who would make an annual report and insure public participation. Did I understand you correctly?

Mr. Gauthier: In the case of the Auditor General, as we pointed out, the Act already enables him to do environmental auditing. Perhaps more emphasis should be put on this role without changing the legislation. If the Act were amended, it might strengthen his accountability for this type of project.

M. Sauvageau: Et le commissaire?

M. Gauthier: Pour ce qui est du commissaire, c'est sans aucun doute la démarche qu'on préconise, mais on doit s'assurer de bien minimiser le chevauchement et toute contrainte administrative indue dans le processus.

M. Sauvageau: Son rôle serait de faire un rapport et d'impliquer le public.

M. Gauthier: Exactement.

M. Sauvageau: Vous êtes d'accord sur cela, monsieur Boisclair? Parfait.

Hier soir, nous recevions le sous-ministre de l'Environnement ainsi que ses sous-ministres. Je leur lisais une partie de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement que je vous répète. Cela date de 1988. À l'article 2d), on dit:

d) encourager la participation de la population du Canada à l'élaboration de décisions qui touchent l'environnement;

g) mettre à la disposition de la population du Canada l'information sur l'état de l'environnement canadien;

De plus, à l'article 308, on dit: «faire un rapport annuel sur l'évolution et l'évaluation environnementales au pays».

L'article 308 est respecté, mais le sous-ministre m'a donné deux fois la même réponse, à savoir que la loi dans son ensemble n'était pas respectée parce qu'on n'avait pas les effectifs et les sous nécessaires pour la faire respecter.

Si on peut déjà impliquer les gens et mettre à leur disposition l'information et qu'on n'est pas capables de réaliser cet objectif-là parce qu'on n'a pas les moyens et les effectifs nécessaires, comment va-t-on faire quand on va créer un nouveau poste, ce qui va sans doute entraîner de nouvelles dépenses, et élargir le rôle du vérificateur général, ce qui va aussi entraîner de nouvelles dépenses? Je suis un peu surpris de votre orientation en tant que comptables agréés. Vous présentez des postes et vous ne dites pas combien cela va coûter. Il faudrait le faire. Cela existe déjà dans la loi. Pouvez-vous m'expliquer un peu les choses?

M. Gauthier: Si on décide de créer un poste de commissaire ou une commission, il va falloir le faire en évitant la duplication, mais aussi en s'assurant qu'on renforce bien toutes les composantes du triangle. Le commissaire ne sera pas la solution à tous les problèmes environnementaux qu'on peut vivre à travers le Canada. Si les rôles et responsabilités dans les ministères et agences et le processus d'évaluation, de rapport et de reddition de comptes au Parlement ne fonctionnent pas, le commissaire ne pourra pas arriver et régler tout cela. Il faut qu'on renforce le rôle et les responsabilités des agences et ministères. Il faut que les choses marchent là. Le commissaire vient renforcer ce processus-là, tout comme le Conseil du Trésor vient le renforcer, avec les ressources qui sont déjà en place. Il s'agit de renforcer et de préciser le rôle de tout le monde dans cette structure-là et non pas d'arriver avec une superstructure qui va alourdir le processus en risquant de ne pas vraiment ajouter de valeur.

M. Sauvageau: Dans le cadre du Plan vert, chaque ministère nous remet un rapport annuel concernant l'évaluation environnementale. En vertu de l'article 308 de la Loi assessment. Under section 308 of the Canadian Environmental canadienne sur la protection de l'environnement, un rapport Protection Act, the Department of the Environment submits an

[Traduction]

Mr. Sauvageau: And what about the Commissioner?

Mr. Gauthier: In the case of the Commissioner, that was indeed our proposal. We stressed the need to avoid as much as possible any overlap and undue administrative constraints in the process.

Mr. Sauvageau: His role would be to make a report and involve the public.

Mr. Gauthier: Yes.

Mr. Sauvageau: Do you agree with that, Mister Boisclair? Very good.

Yesterday evening we received the Deputy Minister of the Environment along with the Assistant Deputy Ministers. I read a part of the Canadian Environmental Protection Act to them and would like to repeat it to you. It goes back to 1988. Section 2d) states

d) encourage the participation of the people of Canada in the making of decisions that affect the environment

g) to provide information to the people of Canada on the state of the Canadian environment;

Moreover, section 308 refers to making an annual report on environmental evolution and assessment in the country.

There is compliance with section 308 but as the Minister mentioned twice in his answer to me, the Act in its entirety is not being complied with because of a lack of staff and money necessary to inforce it.

If we already have the ability to involve people and make information available to them but are unable to do so because of a lack of necessary ressources and staff, how can we expect to achieve this objective through the creation of a new position which will undoubtedly result in new expenditures and through an extension of the Auditor General's role, which will also give rise to new spendings? I must say I'm a bit surprised by your orientation as chartered accountants. You make certain recommendations but you don't say how much they will cost. Such information is necessary. The provision already exist in the Act. Can you explain your position?

Mr. Gauthier: Any decision to establish a commission or a position of commissioner must avoid duplication and at the same time ensure that all the components of the triangle are strengthened. A commissioner cannot be a solution to all the environmental problems that may occur in Canada. If the roles and responsibilities in the departments and agencies and the assessment process, along with accountability to Parliament, do not work, then the Commissioner cannot arrive and set anything right. We must reinforce the role and reponsibilities of the departments and agencies. They must be functionning. The Commissioner may strengthen the process, just like Treasury Board, with ressources that are already in place. We are talking about reinforcing and spelling out the role of all those involved in the structure rather than setting up a super-structure that will make the process more cumbersome and not necessarily improve performance.

Under the Green Plan, all Sauvageau: Mr. departments prepare an annual report on environmental

l'environnement qui nous est remis par le ministère des Affaires Canada. Do we not already have enough information in Canada on étrangères. Enfin, nous avons des rapports qui nous sont remis par the evolution and the assessment of the environment? Statistique Canada. Ne possède-t-on pas l'évaluation requise au Canada quant à l'évolution et à l'évaluation de l'environnement?

M. Gauthier: Ceci est une question fondamentale. Est-ce tions environnementales et sociales et les préoccupations économi- the experience in both the government and private sectors. ques. On vit cela dans le secteur gouvernemental et aussi dans le secteur privé.

Qu'est-ce qu'on peut faire pour équilibrer ce processus sans alourdir la machine indûment? C'est là-dessus que vous devez vous pencher. On suggère des processus, mais dans les processus, il faut bien prendre en considération la machine administrative qu'on ne veut pas alourdir indûment. On ne veut pas seulement créer des rapports. On veut créer un processus de délégation de responsabilités et de suivi sur cette délégation.

Mr. Billing: Yes, thank you. The only thing I would add is that based on what I understood you to say, there are a number of requirements now for reporting of one form or another. How well are the accountability mechanisms working, then? If there is the requirement for some of the reporting and you're not getting it, or if some departments, agencies, or crown corporations are not providing the information, then there's a problem with that accountability relationship, because they should be providing it, in actual fact. All we're saying to them is to get on with it rather than creating a whole new body to do the reporting.

M. Sauvageau: Je vais répondre à votre question, monsieur le témoin, parce que je l'ai posée hier. J'ai demandé au sousministre de l'Environnement s'il n'avait pas besoin d'un coordonnateur de l'information pour gérer tous ces rapports qui étaient remis, et il m'a répondu: Mais non; on en a deux. Ils ont deux coordonnateurs de l'information! Deux! Pas deux personnes, mais deux postes de coordonnateur, avec tout le personnel de coordination de l'information qu'il y a dans ces bureaux-là.

Je pense qu'on pourrait faire l'analogie suivante avec ce qu'on a compris depuis le début. Vous parlez de créer un poste de commissaire, mais aussi de préciser le rôle et les devoirs de chacun. Je sais que c'est un exemple qui peut paraître un peu bête, mais j'ai l'impression que, comme dans un garage ou un atelier, on a plein d'outils qui sont pêle-mêle et qu'au lieu de faire le ménage dans nos outils, on envisage de construire un deuxième étage pour y mettre plus d'outils. Ne devrait-on pas

[Translation]

annuel qui nous est remis par le ministère de l'Environnement. annual report to us. We also receive a five year report from the Un rapport quinquennal nous est remis par la Direction State of the Environment Office. As part of his mandate, the générale de l'état de l'environnement. Nous avons, dans le Auditor General submits an annual report on environmental cadre du mandat du vérification général, un rapport annuel qui assessment. Under an agreement concluded at the Rio Summit, nous est remis sur l'évaluation de l'environnement. Nous avons, dans the Department of Foreign Affairs prepares an annual report on the le cadre du Sommet de Rio, un rapport annuel sur l'état de state of the environment. We also have reports from Statistics

Mr. Gauthier: That is a fundamental question. Are we qu'on est présentement satisfaits de l'information sur la satisfied with the information on accountability and the reddition de comptes et sur l'évaluation de notre performance assessment of our performance at the agency and the au niveau des agences et des ministères? Vous pouvez être department level? You may be satisfied with the information satisfait de l'information que vous recevez. Il y en a plusieurs you are receiving. A number of people say that we do not have qui disent qu'on n'a pas suffisamment d'information. D'ailleurs, enough information. In addition, the Department of the le ministère de l'Environnement vous a mentionné que le Environment mentioned that the accountability process is not processus d'imputabilité ne fonctionne pas suffisamment bien working properly because there is not enough balance between parce qu'il n'y a pas suffisamment d'équilibre entre les préoccupa- environmental and social concerns and economic ones. This has been

> What can we do to bring this process into balance without making it unecessarily cumbersome? That is a question you will have to answer. We suggest a number of procedures but care must be taken to insure that the administrative machinery does not become unduly cumbersome. We're not only talking about producing reports, we want to create a process of delegation of responsibilities and follow up on such delegation.

M. Billing: Oui, merci. Tout ce que j'aurais à ajouter à vos commentaires, c'est qu'il existe déjà plusieurs exigences en matière de rapports. Quelle est donc l'efficacité des mécanismes qui exigent des comptes? Si vous ne recevez pas certains de ces rapports ou s'il y a des ministères, des organismes ou des sociétés de la Couronne qui ne vous communiquent pas de renseignements, cela semble indiquer que les intéressés ne sont pas tenus de rendre des comptes parce qu'ils ne s'acquittent pas de leurs fonctions. Alors nous disons qu'ils devraient simplement remplir leurs obligations et qu'il n'est pas nécessaire de créer un nouvel organisme pour faire les rapports.

Mr. Sauvageau: Let me attempt to answer your point, sir, since this is a question I put myself to the Deputy Minister of the Environment yesterday, saying that there appeared to be a need for an Information Coordinator to manage all these reports. He told me, no, there was no need, they already had two. They have two Information Coordinators! Two of them! I don't mean two people but two Coordinator positions, with all the staff that implies.

You talk about creating a position of Commissioner as well as spelling out the roles and duties of all the participants. Let me make a comparison that may seem rather simple, but it's a bit like the situation in a garage or work shop where tools are scattered about in a big jumble and rather than attempt to tidy up, we think it might be a good idea to build a second story and make more room for more tools. Don't you think we should start putting some order in the space we have and find out if we

faire le ménage dans les outils d'en bas pour voir si on a do have the tools necessary to achieve our objectives before we start suffisamment de place et suffisamment d'outils pour réaliser les building a second story? objectifs qu'on se fixe avant de construire le deuxième étage?

M. Gauthier: Vous avez raison. C'est un peu le message qu'on vous donne. Ne faites pas l'un sans faire l'autre. En créant cet organisme, il faut savoir ce qui se passe et ce qu'on veut faire en termes d'enlignement des politiques du gouvernement et des ministères, des procédés de suivi et de réallocation de responsabilités, et de la reddition de comptes.

Il faut bien comprendre ce qui se passe partout. D'ailleurs, c'est ce qu'on a dit dans notre présentation. Cependant, quelle est l'étincelle qui va faire démarrer cela alors qu'on a une série d'autres préoccupations? C'est peut-être l'étincelle. C'est peut-être ce qui va faire que les procédés vont se mettre en place plus rapidement.

Mr. Szabo (Mississauga South): I want to thank the CICA particularly. Since I've been a member I've had the opportunity remerciements à l'ICCA. Depuis que je suis député, j'ai eu to review and hear proposals from the CICA on three matters: l'occasion d'entendre des propositions de l'institut sur trois first, the GST; secondly, a proposal with regard to changes on questions: d'abord, la TPS, ensuite les modifications proposées the amendments to the Canada Business Corporations Act; and now this one. I can tell you that the collective view of the members nant le commissaire à l'environnement. Je peux vous dire que les participating has been consistently one of great praise for the membres ont beaucoup apprécié la quantité et la qualité du travail extensive and thorough work the institute has done. It makes me, as effectué par l'institut. Je me sens fier en tant que comptable agréé. a chartered accountant, quite proud.

I would also like to say, Madam Chair, that I had the opportunity to work with Mr. Buchanan back in the late 1970s. I was with TransCanada Pipelines Ltd. and he was with one of the major auditing firms. He always provided us with sage advice and I do appreciate it again.

• 1655

I want to ask one specific question. It has to do with the development of a problem or a concern that you have, or that you semble vous préoccuper, à laquelle vous avez trés subtilement fait allude to very subtly here in the body but that doesn't come out in your recommendations. It has to do with the roles. You indicate the roles are in three areas, one being ombudsman, another the auditor, protecteur du citoyen, celui du vérificateur et celui du surveillant des and the third was the policy monitor.

All the discussion has clearly identified the separation of the roles of the auditor and the policy maker. It's this ombudsman issue that concerns me seriously, because at this point I cannot really get a comfort level with this commissioner being the right kind of a role to be exposed to or to deal with the public.

Your recommendations dealt with public involvement, but not with an ombudsman. You've abandoned the ombudsman. There must be a reason. Maybe you could elaborate.

Mr. Buchanan: I don't think we've abandoned the ombudsman. I guess we're not entirely clear as to how much workload that would entail. It might be a very drowning experience for any activity to take on. So we're not very sure about what might be involved there. It would seem as if there's a public need for some kind of ombudsman, even with some caveats coming from our colleague over on the far

As to the policy matter, I guess we see the commission having a role there.

[Traduction]

Mr. Gauthier: Yes, that's part of the message we want to convey. The two must go hand in hand. The creation of this agency implies that one is informed about what is taking place and one has a clear idea of how to align government and departmental policies, follow up procedures and the reassignment of responsibilities, as well as the matter of accountability.

We must know what is taking place everywhere. That is the point we make in our presentation. But what is the spark that will set off this process when there are so many other concerns? This may prove to be the spark that will get all the other procedures into place more

M. Szabo (Mississauga-Sud): Je tiens à exprimer mes à la Loi sur les corporations commerciales canadiennes et mainte-

Je dirais aussi, madame la présidente, que j'ai eu l'occasion de collaborer avec M. Buchanan à la fin des années 1970. Je travaillais pour TransCanada Pipelines Ltée et lui travaillait pour l'un des grands cabinets de vérificateurs. Il avait toujours de bons conseils à nous donner et j'en suis bien reconnaissant.

J'ai une question précise à vous poser. Elle a trait à une chose qui allusion dans le corps du texte, mais qui ne ressort pas de vos recommandations. Je veux parler des trois rôles, soit celui du politiques.

Toutes les discussions ont clairement fait ressortir la distinction entre le rôle du vérificateur et celui du décideur. C'est la question du protecteur du citoyen qui me préoccupe le plus, parce que je ne suis pas encore convaincu que ce commissaire devrait avoir pour rôle de s'occuper des plaintes du public.

Vous parlez dans vos recommandations de la participation du public, mais pas d'un protecteur du citoyen. Vous l'avez laissé de côté. Il doit y avoir une raison à cela. Vous pourriez peut-être nous donner plus de détails.

M. Buchanan: Je ne pense pas que nous ayons renoncé à l'idée d'un protecteur du citoyen. Je suppose que c'est parce que nous ne savons pas encore au juste en quoi consistera la charge de travail. Elle pourrait s'avérer très lourde, peu importe à qui elle sera confiée. Nous ne savons pas trop quel rôle il jouerait au juste, mais il nous semble que le public a besoin d'un protecteur du citoyen, malgré les mises en garde de mon collègue d'extrême gauche.

Pour ce qui est des politiques, je suppose que nous entrevoyons un certain rôle pour la commission.

I'm not very helpful to you, Paul, but maybe my other colleagues would have add—ons to make. Maybe Mr. Boisclair.

Mr. Gauthier: We had some concern and a long discussion about the amount of effort and resources that could be in the ombudsman role. Is it really the priority at this point, or is it more in terms of policy review, policy challenging at the government level and at the department level?

In regard to dealing with complaints and issues coming from the public or from public servants, it could be more a role of a broker taking information and transmitting this information to be dealt with at the proper level. It depends a lot on the priorities that Parliament would want to assign to this organization.

Mr. Szabo: Indeed, cost and the deflection from the major objectives may also be critical issues. If you really feel that is a risk area, you should possibly incorporate that as part of your position. I think it's time to draw on the professional expertise, and if this does indeed cause you some concern whereby you would like to provide that caution, then I think it should be tabled.

Mr. Buchanan: Would anyone like to say anything to that?

Mr. Billing: Since the CICA hasn't met to talk about it very much, we have to speak as individuals. I think I would agree with you. My own view is that this particular role may be interesting to have, but from a priority point of view there are a lot of other things that would would be much farther ahead in terms of what the government and its agencies spend their time and effort on.

Mr. Boisclair: Madam Chairperson, it's a little hard to put a finger on the answer to the question. I sit here and I ask what's the pent—up demand for this independent intervener to get involved in these ombudsman activities? I'm not close enough to the scene to be able to detect it.

When you sit back and you look at all of these organizations that are concerned and involved with the environment these days, they tend to be articulate spokesmen in their own right for the concerns they have. So there is some question about whether, once you move away the policy review stuff, you really need the ombudsman activity. It's not a judgment I think I could make. You have to look at the amount of pent—up demand and ask if there's a threshold there to drive it.

M. Chrétien: Je pose ma question à qui voudra bien y répondre.

[Translation]

Je ne vous suis pas très utile, Paul, mais un de mes collègues pourrait avoir quelque chose à ajouter. M. Boisclair peut-être.

M. Gauthier: Nous avons discuté longuement des efforts et de ressources que pourrait nécessiter le travail de protecteur du citoyen. Est-ce vraiment une priorité à cette étape-ci, ou faudrait-il plutôt se pencher sur l'examen des politiques, la remise en question des politiques au niveau du gouvernement et à celui des ministères?

Quant aux plaintes provenant du public ou des fonctionnaires, elles pourraient être adressées à une courtier qui en prendrait note et les transmettrait à qui de droit. Tout dépend des priorités que le Parlement voudrait fixer à cet organisme.

M. Szabo: En réalité, les coûts et les déviations des principaux objectifs sont peut-être aussi des facteurs déterminants. Si vous croyez vraiment qu'il ne faudrait pas trop s'aventurer sur ce terrain-là, vous devriez peut-être prendre position. Nous devons savoir ce qu'en pensent les experts, et si cela pose pour vous un problème, si vous croyez devoir faire une mise en garde, il faudrait que nous le sachions.

M. Buchanan: Est-ce que quelqu'un aurait quelque chose à dire à ce sujet?

M. Billing: Étant donné que l'ICCA n'a pas beaucoup discuté de la question, nous devons intervenir à titre personnel. J'aurais tendance à être d'accord avec vous. Pour ma part, je pense qu'il serait intéressant d'avoir un protecteur du citoyen, mais il y a tout un tas d'autres choses plus importantes auxquelles le gouvernement et ses organismes devraient consacrer leur temps et leur énergie.

M. Boisclair: Madame la présidente, il est un peu difficile de répondre à cette question. Veut-on vraiment d'un intervenant indépendant qui jouerait le rôle d'un protecteur du citoyen? Je me le demande. Je ne suis pas assez au courant de ce qui se passe pour le savoir.

Lorsqu'on regarde toutes ces organisations qui se préoccupent de l'environnement de nos jours, on s'apperçoit qu'elles n'ont pas besoin de porte-parole, qu'elles peuvent très bien se défendre toutes seules. Il faut donc se demander, lorsqu'on s'éloigne de la vérification, lorsqu'on s'éloigne de l'examen des politiques, si on a vraiment besoin d'un protecteur du citoyen. Je ne pourrais pas le dire. Il faudrait voir si la demande existe bel et bien, et à quel moment elle se manifeste.

Mr. Chrétien: I direct my question to whoever will want to answer it.

• 1700

Année après année, le vérificateur général du Canada nous remet son volumineux rapport à grands renforts de publicité et de conférences de presse. À l'intérieur de ce volumineux rapport, on voit souvent des cafouillages administratifs. L'électeur moyen, qui gagne 15 000\$ ou 20 000\$ par année et qui paie de petites taxes, a tendance à se révolter. On en parle abondamment pendant cinq ou six jours. Les partis d'opposition à la Chambre s'en donnent à coeur joie, bien sûr, mais au bout de cinq ou six jours, c'est périmé et on passe à autre chose.

Year after year the Auditor General brings out his big report with all kinds of publicity and press conferences. This report contains lots of examples of administrative blunders. The ordinary Canadian, earning \$15,000 to \$20,000 a year and paying taxes, will be scandalized, there will lots of talk about the report for five or six days. The opposition parties in the House will make the most of it but after five or six days, it's no longer hot news and is replaced by something else.

Lorsque le vérificateur général à l'environnement va remettre son rapport, j'imagine que de graves erreurs dans les différents ministères seront dénoncées. On va en parler abondamment pendant cinq ou six jours. Les journaux et les partis d'opposition vont s'en donner à coeur joie, mais au bout de cinq ou six jours, ce sera caduc.

Ne croyez-vous pas que, pour le bienfait de l'environnement et pour les générations à venir, il faudrait prévoir un mécanisme pour que les choses bougent, afin qu'on ne revoie pas, année après année, les mêmes erreurs dans les mêmes rapports? En environnement, à un moment donné, on atteindra un point de non-retour. J'aimerais avoir l'avis de quelqu'un là-dessus.

M. Gauthier: Je vais commencer à traiter de cela d'une façon peut-être un peu biaisée parce que j'ai travaillé pendant deux ans chez le vérificateur général du Canada.

Je peux dire que l'impact ne se fait pas sentir seulement quand le rapport est déposé et que les journalistes s'en occupent pendant cinq ou six jours. L'impact se fait beaucoup sentir aussi durant le processus de vérification. Les vérificateurs du vérificateur général sont sur place. Ils font des commentaires et des recommandations et discutent de correctifs qui sont réalisés durant le processus de vérification. Évidemment, ces éléments—là ne sont pas tous reflétés dans le rapport final. C'est déjà un impact.

L'implication du vérificateur général dans différentes interventions contribue aussi à l'amélioration de la productivité et de l'imputabilité de l'appareil gouvernemental. Évidemment, tous les ans, on voit certaines histoires qui nous font dresser les cheveux sur la tête, mais il y a aussi beaucoup d'histoires qui se sont réglées dans les années précédentes. Il y a quand même un impact.

M. Chrétien: Mais jusqu'où peut aller l'imputabilité?

M. Gauthier: L'imputabilité devrait aller jusqu'au Parlement, mais elle devrait partir de chacune des organisations en fonction des enjeux qui sont critiques, incluant les enjeux environnementaux.

Mr. Billing: I'd just emphasize the last point Yves made, that if you don't feel you're getting action or appropriate performance on an environmental issue in a department or an agency, I'd look first and foremost at the department or agency and what accountability mechanisms they have in place. Why aren't they doing it? Why are they continuing to make the same errors, if you want to call them that, on environmental performance?

It's not the Auditor General's role or any auditor's role to be doing that. Management is responsible for that and for the department. That's the accountability relationship. Strengthen that and deal with it rather than trying to deal with it through the auditor's role.

M. Gauthier: Puis—je me permettre d'ajouter un élément? Un comité comme le vôtre, si on le compare à un conseil d'administration ou à un comité environnemental dans une entreprise, donne aussi beaucoup de pouvoirs au vérificateur ou au commissaire en l'aidant à réaliser ses objectifs et en renforçant l'importance d'apporter les correctifs nécessaires et de corriger la situation ou les problèmes qui ont été identifiés.

Mr. Finlay (Oxford): I want to express my appreciation to the gentlemen who've come this afternoon. It's been most enlightening and it's clear you have thought this through a good deal.

[Traduction]

When the Environmental Auditor General tables his report, I suppose he'll draw attention to how certain things may have been bungled by various departments. Once again it'll be a subject of conversation for five or six days, newspapers and the opposition will make the most of it but after five or six days, it'll be out of the limelight.

If we want to do some good for the environment and future generations, don't you think that we should have some sort of mechanism to insure that action is taken so that year after year we don't keep seeing the same mistakes listed in the same reports? There will come a time when we reach a point of no return in the environment. I'd like to know what you think of this.

Mr. Gauthier: I'll start off in perhaps a somewhat biased manner since I worked for two years with the Auditor General of Canada.

Let me say that the impact is not limited to the period around the tabling of the report, the five or six days when the media are covering it. The impact is also felt during the audit process. The auditors from the Auditor General's office are present, they make comments and recommendations and discuss the corrective measures that have been taken during the audit process. Of course these elements are not all reflected in the final report. But there is an impact.

The Auditor General's involvement in different areas also contributes to improving productivity and accountability in the government apparatus. Admittedly, we do see hair raising stories every year but there are also lots of matters that were put right in previous years. So there is an impact.

Mr. Chrétien: But how far can accountability go?

Mr. Gauthier: Accountability should go as far as Parliament and should apply to all the critical issues involving an organisation, including environmental issues.

M. Billing: À propos de la dernière observation d'Yves, si vous estimez qu'un ministère ou un organisme ne s'occupe pas comme il faut d'une question environnementale, je pense qu'il faudrait regarder d'abord quels sont les mécanismes destinés à les responsabiliser. Pourquoi leur inaction? Pourquoi la répétition des mêmes erreurs sur le plan environnemental?

Ce n'est pas un travail qui incombe au vérificateur général ou à d'autres vérificateurs. C'est la direction qui doit rendre des comptes. Il faut donc renforcer cette obligation plutôt que de s'y attaquer par le biais du vérificateur.

Mr. Gauthier: May I add a comment? A Committee like yours, if we compare it to a board of directors or an environmental committee in a business, gives a great deal of power to the Auditor or the Commissioner by helping him achieve his objectives and emphasizing the importance of remedial action when particular situations or problems have been identified.

M. Finlay (Oxford): Je tiens à remercier les témoins d'être venus cet après-midi. J'ai beaucoup appris et je constate que vous avez consacré beaucoup de réflexion à cette question.

I haven't been able to read these documents you sent us earlier.

A lot of witnesses have talked about tools and we've heard about green accounting. My concern is that our gross domestic product does not reflect natural resource depletion, it does not reflect the true cost perhaps of the resources used, and so on. This is an area we're very concerned about. The suggestion has been made that maybe we shouldn't put in a commissioner until we really know all the accountable factors and the tools we need to do the job. I don't share that view.

• 1705

But I think you also suggested that perhaps a committee of the Treasury Board and the environmental ministry could combine to develop the tools for green accounting. You offered to help with that. At what stage is the accounting profession, if you like? Where would you like us to be with respect to these things we need?

Mr. Buchanan: I believe I can say the accounting profession is very much on the march with respect to developing accounting and disclosure guidance standards, what have you, with respect to financial reporting and other reporting by corporate entities. There is also activity in the public sector accounting and auditing part of the CICA to help government voluntarily adopt the same kinds of reporting and emphasis on a number of areas, and the environment would come into that as well.

The reference to the GNP was actually made by my colleague on my left. I think he was talking about the fact that the GNP number doesn't include certain things that are in there or should be in there. In that connection, the CICA has embarked on a review of how we might get to some kind of fuller cost accounting for the environment that at the moment isn't costed at all; for example, the use of the water, the forests, and all the rest.

Now, there's no answer going to be developed tomorrow morning. The CICA will be very carefully making its way into these things.

The thought that we should somehow have all these things ready before we do anything, which is the point I think you were alluding to, I think would be a very significant waste. I think things can come from very many different quarters, all working at the same time towards a better solution, a solution eventually. So maybe a partnership between government and the private sector through organizations like the CICA might very well be a mechanism to look for.

Mr. Finlay: The commissioner might act as a catalyst in that whole process.

Mr. Buchanan: Yes.

Mr. Billing: Might. Since I did make the comment about the GNP, maybe I could just comment that there are a number of different tools one has available to them to help improve environmental performance. I know there's been a lot of discussion at the national account level, because I attended an international conference here over two years ago that involved a number of people from different governments from around the world who are measuring the GNP-Statistics Canada in your monde entier qui mesurent le PIB... de Statistique Canada,

[Translation]

Je n'ai pas pu lire les documents que vous nous avez envoyés.

De nombreux témoins nous ont parlé d'outils et il a été question de la comptabilité verte. Ce qui m'inquiète, c'est que notre produit intérieur brut ne reflète l'amenuisement de nos ressources naturelles, ne donne peut-être pas une idée du coût véritable des ressources utilisées et ainsi de suite. C'est une question qui nous préoccupe beaucoup. Certains ont proposé que nous ayons un commissaire jusqu'à ce que nous puissions avoir une meilleure idée de toutes les données comptables et des outils dont nous avons besoin pour faire le travail. Je ne suis pas de cet avis.

Je pense que vous avez proposé aussi qu'un comité composé de représentants du Conseil du Trésor et du ministère de l'Environnement soit chargé de mettre au point les outils d'une comptabilité verte. Vous nous avez offert votre aide. Où en est la profession comptable? Que voudriez-vous nous entendre dire au sujet de ces choses dont nous avons besoin?

M. Buchanan: Je crois pouvoir dire que la profession de comptable s'affère à élaborer des normes comptables et de présentation de l'information en ce qui concerne communication des renseignements financiers et autres par les sociétés. L'ICCA s'intéresse aussi à la comptabilité et à la vérification dans le secteur privé afin d'aider le gouvernement à adopter volontairement le même genre de normes dans un certains nombre de secteurs, et l'environnement en est un.

C'est mon collègue à ma gauche qui a fait allusion au PIB. Je crois qu'il voulait dire que le PIB n'inclut pas certaines choses dont il devrait tenir compte. C'est pourquoi l'ICCA a entrepris d'examiner les mesures à prendre pour qu'il y ait une meilleure comptabilité analytique dans le cas de l'environnement, où les coûts n'entrent pas en ligne de compte pour le moment; je pense entre autres à l'utilisation de l'eau et aux forêts.

Il ne faudrait pas croire que nous allons trouver demain matin. L'ICCA a l'intention de faire preuve d'une grande prudence.

Ce serait du gaspillage, à mon avis, d'attendre de tout avoir en main avant de faire quoi que ce soit, et c'est ce à quoi vous faisiez allusion je pense. Je crois plutôt que les idées doivent jaillir de toutes parts et que tous devraient chercher ensemble à trouver une meilleure solution, ou une solution tout court. Un partenariat entre le gouvernement et le secteur privé par l'entremise d'organisations comme l'ICCA serait peut-être une très bonne idée.

M. Finlay: Le commissaire pourrait jouer le rôle de catalyseur.

M. Buchanan: C'est vrai.

M. Billing: Pourrait, oui. Puisque c'est moi qui ai parlé du PIB, je devrais peut-être ajouter qu'il existe déjà un certain nombre d'outils différents pour améliorer la performance en matière d'environnement. Je sais qu'il y a eu de nombreuses discussions au niveau des comptes nationaux, parce que j'ai assisté à une conférence internationale ici, il y a deux ans, à laquelle ont participé des représentants de gouvernements du

case, as well as others. A lot of economic theory on this subject has dans votre cas, et d'autres aussi. Une bonne part de la théorie been developed around the world.

From the accountants' perspective, the value we think we can place on that is actually grinding it down in reality, because a lot of the concepts that are talked about in the economic theory of full-cost pricing are almost impossible to deal with at the practical level: there are such subjects as what the value of a tree or a fish is. Accountants are pretty good at trying to do some valuation exercises, so there's a role for us to play in that. It is a useful tool. I know that in governments, at least at the national accounts level, you have satellite accounts. They go back to Statistics Canada. They developed it based on other models based in Norway and other countries.

Another very useful tool for which you have already developed standards and which you have some expertise in within the government is the whole use of environmental auditing, both for internal purposes as well as for performance improvement.

So I very much echo Mr. Buchanan's views. There are some things there now, and there are some things that still need to be developed. But that doesn't mean there are reasons not to start.

Mr. Lincoln: Before I ask my question, I'd like to make a point, because I understood something very differently from the way Mr. Sauvageau explained it just now.

• 1710

Voici ce que j'ai cru comprendre de ce que le sous-ministre a dit hier. Il a fait une distinction entre les obligations expresses de la loi et les pouvoirs discrétionnaires de la loi, ce qui est tout à fait différent. Il a dit que, lorsqu'il y a des obligations expresses de la loi, nous les suivons très strictement, mais que ce n'est pas le cas lorsqu'il y a des pouvoirs discrétionnaires. Il a expliqué que si, par exemple, il y avait des autos stationnées dans la rue, s'il fallait qu'un policier donne une contravention à chaque voiture, il faudrait des milliers de policiers. On en donne une They give one here and there. The police does not have enough ici et là. Ils n'ont pas les fonds nécessaires pour faire respecter money to apply the law strictly. strictement la loi.

Monsieur Gauthier, vous avez parlé de cela. Le sousministre a aussi dit hier que, selon lui, s'il y avait un commissaire à l'environnement ou un vérificateur de l'environnement qui le poussait dans le dos, cela forcerait son organisme à mieux travailler. C'est un peu comme le commissaire aux langues officielles. Il y a la Loi sur les langues officielles, et on est tous censés l'observer, mais le commissaire démontre toutes sortes de failles. Il pousse la loi en avant. Est-ce aussi votre perception?

M. Gauthier: C'est le message qu'on a voulu apporter. Le commissaire n'est pas la solution à la problématique. Ce n'est qu'un signal clair de l'importance qu'on accorde au sujet et cela permet d'enrichir, d'appuyer et d'améliorer les processus lorsqu'on le juge approprié, et même d'encourager les bons coups et de souligner les éléments qui nécessitent nettement des améliorations. Il ne s'agit pas de remplacer les gestionnaires ou de remplacer auditing, but to enrich and keep sending the messages. la vérification, mais d'enrichir et de continuer les messages.

[Traduction]

économique qui entoure cette question a été élaborée dans d'autres

Comme comptables, il nous est difficile d'attribuer une valeur à certaines choses parce que bien des notions dont il est question dans la théorie économique de l'établissement d'un prix à partir du coût complet sont presque impossible à appliquer dans la pratique. Quelle valeur, attribuer, par exemple, à un arbre ou à un poisson? Les comptables s'y connaissent assez bien en évaluation, et nous pourrions donc jouer un certain rôle. C'est un outil utile. Je sais qu'au gouvernement, du moins au niveau des comptes nationaux, vous avez des comptes satellites. C'est Statistique Canada qui s'en occupe. Ils ont été établis à partir de modèles provenant de la Norvège et d'autres pays.

La vérification environnementale, à des fins internes et pour l'amélioration du rendement, est un autre outil très utile pour lequel vous avez déjà élaboré des normes et dont vous avez déjà une certaine expérience au gouvernement.

Je me ferai donc l'écho des vues de M. Buchanan. Il y a des choses qui existent déjà et il y en a d'autres qu'il faudra créer. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il ne faut rien faire en attendant.

M. Lincoln: Avant de poser ma question, j'aurais un point à signaler parce qu'il y a une chose que je n'ai pas du tout compris de la même façon que M. Sauvageau.

Here is what I understood from what the Deputy Minister said yesterday. He talked about the difference between the obligations and discretionary powers under the Act, which is completely different. He said that when there are specific obligations under the Act, we follow them very strictly, but that it is not the case with discretionary powers. He explained, for example, that if there are cars parked illegally on the street it would take thousands of policemen to give tickets to everybody.

Mister Gauthier, you talked about that. The Deputy Minister also said yesterday that he thinks that his organisation would work harder if an environmental commissioner or auditor was there to push him. This is a bit like the Official Languages Commissioner. There is the Official Languages Act and we're all meant to respect it, but the Commissioner points to all sorts of enfringements. He pushes the law forward. Is that your position?

Mr. Gauthier: This is the message that we wanted to convey. The Commissioner is not the solution to the problem. He is only there to show that it is an important matter and that helps us support and improve the processes when we consider it is appropriate, as well as to underline what's good and try to change what is not. The idea is not to replace management or to replace

M. Lincoln: On se comprend.

A lot of witnesses suggested that this office isn't going to be a huge office. The funds aren't there, so it will be a reasonably sized office. But maybe there could be a support system of credible organizations that would back it up in the sense of giving advice on a voluntary basis. Mr. Boisclair, could the CICA or your organization be seen in that light?

Mr. Buchanan: Speaking for the CICA, we certainly would be prepared to be involved in that way. In fact, that was a recommendation in our sustainable development task force report, of which you have copies, I believe.

Mr. Boisclair: Speaking for the foundation, which is two-thirds funded by public sector dollars, we would be more than happy to provide a return on investment to any such individual.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): And we would be more than delighted to receive that return on our investment.

I would just like to reiterate what Mr. Lincoln said. I believe there was a small problem with the interpretation of that. The deputy minister had spoken about the difference between obligations and discretionary actions under the act.

Mr. Dromisky: The thrust of the presentation this afternoon has pertained to a central model. Part of my curiosity has been satisfied in the last couple of minutes regarding public input, but I'm concerned about a network. I'm talking about a network that is publicly supported, that belongs to the civil service or to the bureaucratic model we're talking about.

How do you see this country being set up with the central office that you're recommending, and input, support or auditing and all the different functions that we're concerned about being carried out from coast to coast?

Would you recommend regional offices? Would you recommend provincial offices? Would you recommend the hiring of extra staff to carry out some of these functions on a regional basis? What do you envisage?

Mr. Gauthier: That's the frightening scene. We envisage a major structure across Canada that risks duplicating what exists already. That's why I will re-emphasize the need to properly specify and define the roles of everyone who already should be working with that view of properly managing the environment and reporting on environmental performance.

• 1715

Let's not create a superstructure to overlap what exists already. Let's see what exists; let's define clearly and strike a proper balance between the economic and environmental issues. Then define the role of the commissioner, if you decide, as to how that commissioner should complement, enforce, and emphasize what has to be done, without duplicating what is there already.

Obviously they will need some resources, multi-disciplinary resources, to deal with the different issues. But let's not duplicate the management and the inspection and the audits already done or should be done in the other areas.

[Translation]

Mr. Lincoln: We understand each other.

Bien des témoins ont donné à entendre qu'il ne s'agirait pas d'un tellement gros bureau. Nous n'avons pas les fonds voulus, de sorte que ce bureau devra être de taille raisonnable. Un réseau d'organismes pourrait cependant lui venir en aide en lui donnant bénévolement des conseils. M. Boisclair, pensez-vous que l'ICCA ou votre organisation pourrait le faire?

M. Buchanan: L'ICCA serait certainement prête à le faire. En fait, je pense que c'était là l'une des recommandations que contenait le rapport de notre groupe de travail sur le développement durable, dont vous avez des exemplaires je crois.

M. Boisclair: Quant à la fondation, dont les deux tiers des fonds proviennent du trésor public, elle serait très heureuse de faire profiter quelqu'un comme ça du rendement de vos investissements.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Nous ne demanderions pas mieux.

Je veux juste revenir sur ce que M. Lincoln a dit. Je pense qu'un petit problème d'interprétation s'est posé en effet. Le sous-ministre a parlé de la différence entre les obligations et les mesures discrétionnaires prévues par la loi.

M. Dromisky: On a surtout parlé cet après-midi d'un modèle central. Vous venez de satisfaire en partie ma curiosité à propos de la participation du public, mais l'idée d'un réseau m'inquiète. Je veux parler d'un réseau qui serait financé par l'État, qui relèverait de la fonction publique ou du modèle bureaucratique dont nous parlons.

Comment serait organisé le bureau central que vous recommandez et quelle allure prendraient la participation, l'appui ou la vérification et toutes les différentes fonctions d'un bout à l'autre du pays?

Recommanderiez-vous des bureaux régionaux? Recommanderiez-vous des bureaux provinciaux? Nous recommanderiez-vous d'envisager du personnel supplémentaire qui s'acquitterait de certaines de ces fonctions à l'échelle régionale? Qu'envisagez-vous?

M. Gauthier: C'est ce qui est inquiétant. Nous envisageons une importante structure à l'échelle du Canada qui risque de faire double emploi avec ce qui existe déjà. C'est pourquoi je vais à nouveau insister sur la nécessité de bien définir le rôle de tous ceux qui devraient déjà travailler dans le but de bien gérer l'environnement et de rendre compte de la performance dans ce secteur.

Ne créons pas une super-structure qui fera double emploi avec ce qui existe déjà. Examinons ce qui existe; définissons clairement les enjeux économiques et environnementaux et essayons d'établir un juste équilibre. Définissons ensuite le rôle du commissaire et essayons de voir comment il pourrait servir de complément à ce qui se fait déjà sans qu'il y ait chevauchement.

De toute évidence, il faudra certaines ressources, des ressources multidisciplinaires, pour venir à bout des différents enjeux. Essayons cependant de ne pas faire double emploi avec ce qui se fait déjà ou devrait se faire sur le plan de la gestion, de l'inspection et des vérifications dans les autres secteurs.

Mr. Dromisky: Another part of my question is the role of the provincial agencies that are in operation at the present time.

Mr. Buchanan: I don't know what to say to that.

Mr. Billing: They're good questions. I guess we're not here prepared to give all the answers. Maybe you wish we were. I think they're good questions and they should be studied.

Our clear message is, though, that there shouldn't be duplication. There are roles and responsibilities already defined for some of these functions. I guess our central view would be that the role of the commissioner and what the responsibilities are, which need to be defined, may not be a huge new burden and infrastructure on the government.

Mr. Gauthier: But it is a critical issue because we're talking of federal, provincial, municipal issues that have to be dealt with. On top of this, there are standards that are not regulated but that should be applied because they're applied either by industry or they're going to become standard in the industry. So all these issues that are linked with sustainable development have to be taken into consideration, even if they're not in the law.

Mr. Boisclair: The only thing I would say-and it's 20 years of experience with auditing in the public sector and performance auditing in the public sector—is that if in your wisdom you decide that the audit function should go to this new commissioner rather than letting 90% or 99% of it live with the Auditor General of Canada, then it's axiomatic.

There's a lot of baggage that goes with audit. Audit is an expensive sport; it's a rigorous process. It requires expensive people who've been trained over years. It requires quality control. It requires infrastructure. It requires all the good things that the Auditor General of Canada in the federal government, and the private firms out in the private sector, bring to this. You can be sure it's going to be expensive. All I would say is that 90% of that baggage is already there with the Auditor General of Canada.

You can be sure that the residual role of ombudsman or policy review would be a much more modest thing, hopefully not requiring a far-flung organization, and that if this person is intended to be a catalyst or a flagship for the function, this could be a relatively modest effort but one that would be quite penetrating.

So I guess that's the way I would look at it. I would look with horror at the thought of reinventing all that baggage. It's already there.

M. Sauvageau: Si vous me le permettez, je vais terminer ma discussion avec M. Gauthier. C'était bien engagé et je n'avais pas terminé mon analogie.

Vous pensez que, pour mon atelier, l'établissement des plans pour la construction du deuxième étage pourrait servir de bougie d'allumage au niveau de l'évaluation environnementale.

M. Gauthier: Pas nécessairement pour la construction du deuxième étage; peut-être pour l'enlignement du premier étage floor, maybe also for the alignment of the first floor. aussi.

[Traduction]

M. Dromisky: Je m'interrogeais aussi sur le rôle des organismes provinciaux qui existent déjà.

M. Buchanan: Je ne sais pas quoi vous répondre.

M. Billing: Ce sont de bonnes questions. Je suppose que nous n'avons pas toutes les réponses à ces questions. Vous souhaiteriez peut-être que nous les ayons, mais ces questions méritent d'être étudiées

Notre message, toutefois, c'est qu'il ne devrait pas y avoir de chevauchement. Il y a des rôles et des responsabilités qui ont déjà été définis pour certaines de ces fonctions. Ce que nous voulons faire ressortir avant tout, c'est que le rôle et les responsabilités du commissaire, qui restent à définir, n'imposeront certainement pas un nouveau fardeau ou une infrastructure trop lourde au gouvernement.

M. Gauthier: C'est une question délicate parce qu'elle intéresse les autorités fédérales, provinciales et municipales. Par surcroît, il y a des normes qui ne sont pas réglementées mais qui devraient être appliquées parce qu'elles le sont ou le seront dans l'industrie. Il faut donc tenir compte de toutes les questions liées au développement durable, même si elles ne font l'objet d'aucune loi.

M. Boisclair: Tout ce que je peux vous dire-et je parle par expérience parce que je m'occupe depuis 20 ans de vérification financière et de vérification de rendement dans la Fonction publique—c'est que si vous décidez dans votre sagesse que cette fonction de vérification devrait être confiée à ce nouveau commissaire au lieu de relever dans 90 ou 99 p. 100 des cas du vérificateur général du Canada, vous n'aurez pas le choix.

La vérification requiert tout un bagage de connaissances. Elle n'est pas un sport coûteux, c'est un processus rigoureux. Elle doit être confiée à des gens qui coûtent cher et qui ont bien des années de formation. Il faut un contrôle de la qualité. Il faut une infrastructure. Il faut toutes les bonnes choses qu'ont déjà le vérificateur général du Canada au gouvernement fédéral et les entreprises du secteur privé. Vous pouvez être assuré que cela coûtera cher. Tout ce que je peux vous dire, c'est que le vérificateur général du Canada possède déjà 90 p. 100 de ce bagage.

Vous pouvez être assurés que le rôle d'un protecteur du citoyen ou d'un surveillant des politiques serait beaucoup plus modeste et ne nécessiterait pas une organisation à tout casser, et que si cette personne devait être utilisée comme catalyseur ou porte-étendard, l'effort requis serait relativement modeste mais donnerait des résultats probants.

C'est ainsi que je vois les choses. Je serai horrifié à l'idée de réinventer tout ce bagage. Il existe déjà.

Mr. Sauvageau: If you will allow me, I will finish the discussion I was having with Mr. Gauthier. We were doing well and I was not through with my analogy.

You think that, in my plant, the design for the construction of the second story could be the spark plug for the environmental auditing.

Mr. Gauthier: Not necessarily for the building of the second

M. Sauvageau: Ayant une dette de plus de 500 milliards de teur général pourrait, de par son mandat, remettre le rapport qu'il report a second report dealing exclusively with the environment? remet déjà et en remettre un deuxième portant spécifiquement sur l'environnement?

• 1720

M. Gauthier: Premièrement, il n'est pas établi qu'il faut qu'il y ait nécessairement deux rapports. Cela peut très bien être intégré à ses mandats. Lorsqu'il examine un organisme ou une fonction particulière, il prend en considération les éléments environnementaux, comme il l'a fait dans le passé, ou bien il fait un projet spécifique ou une étude d'envergure gouvernementale touchant une politique ou un élément environnemental.

Il n'est pas strictement nécessaire qu'il y ait deux rapports. Il pourrait y avoir deux rapports, selon les besoins. Je pense même que M. Desautels, quand il a fait sa présentation devant votre Comité, a dit qu'il pourrait y avoir un changement à la loi lui permettant de faire rapport, non seulement une fois par année, mais quand le besoin s'en fait sentir.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): Thank you. Any other questions? Could you indulge the chair with a small question?

Anyone who has been involved in an audit has often gone through a very stressful experience, whether you are the person doing the audit or whether you are under audit, especially if it's Revenue Canada. I would like to say I have never been involved in one of those audits. Having said that, we are also now undertaking an adventure into the unknown when we start talking about environmental audits. A lot of people don't really understand it; in fact, some of the people doing them are trying to understand it. It's a field that's in the process of development.

When we are in times that are even more unknown and uncertain, it creates greater stress. There has been some thought that it is very important that what we are doing acts as a watchdog, but there was some suggestion that it might be a "gotcha dog", reaching back into something that you did.

With your pooled experience here, I was wondering if you could comment on some of the social and psychological aspects of mediating the stress of these audits, and what we could do to make people have greater comfort and therefore greater participation in moving sustainability forward.

Mr. Boisclair: I would be happy to comment, particularly for the public sector, because as I say, the foundation has been around since 1980 trying to make improvements in this area and to improve the quality of accountability. I think one of the key things we've seen time and time again is that management has become a spectator, and sometimes a victim, of the accountability game.

What we as a governing body have failed to do is to let the signal be put out there clearly, strongly and forcefully that they are part of it, they are not a spectator to it. Put the onus on them to report. If I as chief executive officer, albeit it in a small devrait revenir de rendre des comptes. En tant que chef de la

[Translation]

Mr. Sauvageau: As I owe over \$500 billion, I won't renovate dollars, je pense que je vais attendre pour faire les rénovations. right away. Don't you think however that, as a spark plug, the Cependant, pensez-vous que, comme bougie d'allumage, le vérifica- Auditor General could be mandated to submit as well as his regular

> Mr. Gauthier: First, I don't think that we necessarily need two reports. That could be part of his mandate. When he looks at an organization or at a particular function, he could take the environment into consideration, like he did in the past, or conduct a government wide study on an environmental policy or element.

> It is not strictly necessarily to have two reports. There could be two, if needed. I think that Mr. Desautels himself, when he made his presentation before your committee, said that the law could be changed so he could report not only once a year, but when the need would be.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Merci. Y a-t-il d'autres questions? Permettriez-vous à la présidente d'en poser une toute petite?

Tous ceux qui ont déjà été touchés de près par une vérification savent à quel point l'expérience peut être stressante, que ce soit pour la personne à qui la vérification a été confiée ou celle qui y est soumise, surtout lorsqu'il s'agit de Revenu Canada. Je dois dire que je n'ai jamais fait l'objet de l'une de ces vérifications. Cela étant dit, nous nous avançons en terrain inconnu lorsque nous commençons à parler de vérifications environnementales. Bien des gens ne comprennent pas au juste de quoi il retourne; en fait, même ceux qui font de telles évaluations essaient de mieux comprendre. C'est un domaine en pleine évolution.

Lorsque la conjoncture est plus incertaine encore, le stress est d'autant plus grand. Certains pensent qu'il est très important que nous agissions en chien de garde, mais d'autres ont peur que ce chien de garde montre trop facilement les dents.

Je me demandais si, en vous fondant sur votre expérience, vous ne pourriez pas nous donner une idée des moyens à prendre, sur le plan social et psychologique, pour atténuer le stress que ces vérifications peuvent entraîner, pour que les gens se sentent plus à l'aise et qu'ils fassent par conséquent un plus grand effort dans le sens de la durabilité.

M. Boisclair: Je serais heureux de vous dire ce que j'en pense, surtout en ce qui concerne le secteur privé parce que, comme je l'ai dit, la fondation essaie depuis 1980 d'apporter des améliorations dans ce domaine et d'insister sur l'obligation de rendre compte. Ce qui se passe bien souvent, c'est que les gestionnaires deviennent des spectateurs, et parfois des victimes, du jeu qui consiste à rendre des comptes.

Nous ne sommes pas arrivés en tant que gouvernement à leur faire clairement comprendre qu'ils ont un rôle à jouer, qu'ils ne sont pas que de simples spectateurs. C'est à eux qu'il

our board of governors, soon somebody else would start to talk about it and the next thing you know it would become a threat to me. As long as I feel I am in relative control of my agenda, that I am the one telling the performance story as a manager, I feel comfortable. I feel comfortable with an auditor coming to look at that story and asking: is it complete, is it reliable, is it fair, is it meaningful? That's positive.

I think executives and managers don't have a problem with that thought. Where they start to get really antsy is when they don't have a part of the action to tell the story. That's why I was saying I think this committee has a tremendously unique opportunity to get it right. No one else in Canada has succeeded in doing that yet when it comes to accountability issues, and this one, I think, is particularly relevant.

Environmental accountability issues are going to be difficult for people to handle. There are a lot of grey areas. Clearly some of it can be quite sensational, and this could be a major threat to management. So I guess my theory is give them a stake in the action; make it clear that you want them there, and structure the role of the auditor to support them in that regard, but also to keep them honest if they stray off the path of reasonableness.

Mr. Gauthier: I guess a key factor for success in relieving some of the stress is the attitude of this commissioner or the auditor general in pursuing this mandate; the constructiveness. but also the reasonableness. We don't want a green enforcer; we want an approach that will be reasonable, that again will create a proper balance between environmental issues-sustainable development—and the economic issue, which is obviously a critical issue.

• 1725

In your introduction you also referred to the definition of environmental auditing. Yes, it is an issue, and part of Quebec's Association québécoise de vérification environnementale. We're currently working on defining the different types of environmental audit, referring to what's done at ISO and the Canadian Standards Association, because it's needed in order to define what has to be done, depending on the specific needs and requirements. This is being done. It obviously can be improved, but in terms of defining the scope and some of the standards, this could be in place quite rapidly.

Attitude is one component, and the support of this commissioner or auditor general is another critical success factor. How will Parliament, this committee, support whoever gets this responsibility?

Mr. Billing: Madam Chair, I will just add that both at the national level-and Yves mentioned the Quebec level-and at the international level. . . The Canadian Standards Association has a committee on environmental auditing. I know something about it because I chair it. They're also being very heavily influential at ISO. I'm the head of the Canadian delegation to ISO on environmental auditing, and there are regular meetings.

One of the concepts we're trying to build into that tool of environmental auditing to deal with some of your concerns is to try to put it in the framework of performance improvement, continuous improvement, so that it's not just a watchdog

[Traduction]

foundation, didn't have to report on our financial condition to direction d'une petite fondation me direz-vous, si je n'avais pas à rendre compte à notre conseil d'administration de l'état de nos finances, quelqu'un commencerait bientôt à en parler et avant même que je m'en sois rendu compte, mon poste serait menacé. Tant que je sens que j'ai la situation bien en main, que c'est moi, en tant que gestionnaire, qui parle de rendement, je me sens à l'aise. Je me sens à l'aise lorsqu'un vérificateur me demande :ce rapport est-il complet, puis-je m'y fier, est-il juste et significatif? C'est positif.

Je ne pense pas que cela pose un problème pour les dirigeants et les gestionnaires. Là où cela ne va pas, c'est lorsqu'ils n'ont pas même leur mot à dire. Je crois donc qu'une chance unique s'offre au comité, pour redresser la situation. Personne au Canada n'a encore réussi à le faire en ce qui concerne l'obligation de rendre des comptes, et cela est particulièrement important dans ce cas-ci.

La vérification environnementale va poser toutes sortes de difficultés. Il y a bien des zones floues. Il y a place pour le sensationnel, et cela pourrait constituer une menace pour les gestionnaires. Il faudrait donc, à mon avis, les intéresser à la chose, leur faire clairement comprendre que vous avez besoin d'eux et structurer le rôle du vérificateur de manière à les appuyer, mais aussi à les inciter à demeurer honnêtes, s'ils sortent des lignes de la raison.

M. Gauthier: Je pense que le niveau du stress dépendrait de la façon dont ce commissaire ou le vérificateur général s'acquitte de son mandat; la clé du succès c'est d'être non seulement constructif, mais aussi raisonnable. Nous ne voulons pas d'une force constabulaire; nous voulons une approche qui soit raisonnable, qui permette de trouver le juste équilibre entre les enjeux environnementaux—le développement durable—et les enjeux économiques, ce qui est de toute évidence délicat.

Dans votre introduction, vous avez fait allusion à la définition de la vérification environnementale. Oui, c'est une question qu'il faut trancher, et elle fait partie du mandat de l'Association de vérification environnementale du Québec. Nous essayons actuellement de définir les différents types d'évaluation environnementale, en nous reportant à ce qui se fait à l'ISO et à l'Association canadienne de normalisation, pour avoir une meilleure idée de ce qui doit être fait, selon les exigences et les besoins particuliers. Ces travaux sont en cours. Il y a place pour l'amélioration, mais la portée de l'évaluation pourrait être définie et certaines normes pourraient être mises en place assez rapidement.

L'attitude est l'un des éléments qui entre en jeu, mais l'appui dont bénéficiera ce commissaire ou le vérificateur général est un autre élément essentiel au succès. Comment le Parlement et le Comité appuieront-ils la personne à qui sera confié cette responsabilité?

M. Billing: Madame la présidente, je tiens à vous signaler qu'à l'échelle nationale-et Yves a mentionné le Québec-et à l'échelle internationale... L'Association canadienne de normalisation a un comité sur la vérification environnementale. Je le sais parce que j'en suis le président. On est aussi très influent à l'ISO. Je suis le chef de la délégation canadienne à l'ISO pour ce qui est de la vérification environnementale et nous tenons régulièrement des réunions.

L'une des choses que nous essayons de faire pour apaiser certaines des craintes dont vous avez parlées, c'est d'inclure la vérification environnementale dans l'amélioration du rendement, l'amélioration continue, pour qu'elle ne fasse pas uniquement

we think we can come up with a methodology and execution that'll come up with some good ideas to help you improve performance. Yes, we do have a responsibility to give some sort of an opinion, but it's very much collaborative. That's something that is important internationally that we're dealing with.

So maybe that gives you an idea of where it is at the moment.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): When you get into more collaborative processes, you change the frame in which people relate to each other within organizations. I think we have to start to challenge who the expert really is and appreciate the different kinds of skills people can bring to this exercise when you're looking at it from a multi-disciplinary perspective. There's a lot of learning that can go on.

If I heard you correctly, when talk about something that's reasonable, then you are looking at it from someone else's perspective in terms of what they're doing in the day-to-day business in their department. So I guess those are some of the other considerations as well.

Again, I would like to thank you all very much. This has been very enlightening. You gave very thoughtful presentations, and I think we heard this presentation at probably one of the best points in this exercise, because we've been struggling with all of the other issues, and going back to the function of accounting and auditing and all of that has been really very helpful. Thank you very much.

The meeting is adjourned.

[Translation]

enforcer, it's not a threat. It's saying, look, we're here to help; fonction de chien de garde, qu'elle ne soit pas une menace. Autrement dit, nous sommes là pour vous aider; nous pensons pouvoir vous offrir une méthodologie, qui vous donnera de bonnes idées pour améliorer le rendement. Nous devons donner notre avis, bien sûr, mais c'est avant tout un effort de collaboration. C'est une mesure importante à prendre sur le plan international.

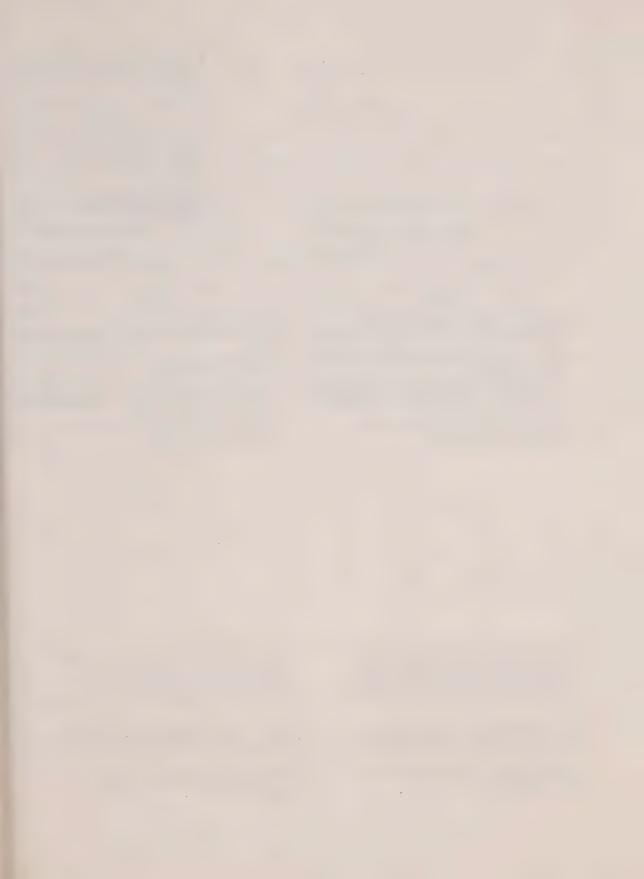
> Vous devriez maintenant avoir une idée du point où nous en sommes.

> La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Lorsqu'on parle de collaboration, on modifie le cadre à l'intérieur duquel les gens interagissent au sein d'une organisation. Je pense que nous devons nous demander qui sont les véritables experts et apprendre à apprécier ce que chacun a à offrir dans une perspective multidisciplinaire. Nous en avons tous beaucoup à apprendre.

> Si je vous ai bien compris, lorsque vous parlez de quelque chose de raisonnable, vous évaluez de l'extérieur ce qui se passe au jour le jour dans leur ministère. J'imagine que ce sont là d'autres considérations.

> Encore une fois, j'aimerais vous remercier tous infiniment. Vous avez très bien su nous éclairer. Vous nous avez présenté des exposés bien réfléchis et je pense qu'ils ne pouvaient pas tomber à un meilleur moment parce que nous nous posions toutes sortes de questions au sujet des comptes à rendre et de la vérification. Votre témoignage a été très utile pour nous. Merci beaucoup.

La séance est levée.





Canada Post Corporation/Société canadienne des poster

Postage paid

Port payé

Lettermali

801320

Poste-lettre

8801320 OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Canadian Institute of Chartered Accountants

William Buchanan, FCA Senior Vice-President, Studies and Standards:

Randy Billing, FCA Chair, CICA's research study on environmental performance reporting;

Yves Gauthier, CA Member, CICA's Criteria of Control Committee (past member of the Research Committee of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation).

From the Canadian Comprehensive Auditing Association I.-P. Boisclair, Executive Director.

TÉMOINS

De L'Institut Canadien des Comptables Agréés

William Buchanan, FCA vice-président principal, Études et standards:

Randy Billing, FCA président, ICCA, Étude de recherches sur la performance en vironnementale;

Yves Gauthier, CA membre, Comité sur les critères de contrôle de l'ICCA, (ancien membre du Comité de recherche de la fondation canadienne de vérification intégrée);

De la Fondation canadienne pour la vérification intégrée J.-P. Boisclair, directeur exécutif.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 26

Thursday, April 21, 1994

Chairperson: Charles Caccia

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 26

Le jeudi 21 avril 1994

Président: Charles Caccia

Committee on

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l'

Environment and Sustainable **Development**

Environnement et du développement durable

RESPECTING:

Environmental Auditor General

CONCERNANT:

Pursuant to Standing Order 108(2), Reference for an Conformément à l'article 108(2) du Règlement, référence pour un vérificateur général de l'environnement

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Chairperson: Charles Caccia

Vice-Chairpersons: Jean-Guy Chrétien

Karen Kraft Sloan

Members

Jim Abbott Paul DeVillers Stan Dromisky John Finlay Bill Gilmour Clifford Lincoln Benoît Sauvageau Tony Valeri—(11)

Associate Members

Peters Adams Bob Mills Len Taylor Andrew Telegdi

(Quorum 6)

Normand Radford

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Président: Charles Caccia

Vice-présidents: Jean-Guy Chrétien

Karen Kraft Sloan

Membres

Jim Abbott
Paul DeVillers
Stan Dromisky
John Finlay
Bill Gilmour
Clifford Lincoln
Benoît Sauvageau
Tony Valeri—(11)

Membres associés

Peters Adams Bob Mills Len Taylor Andrew Telegdi

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Normand Radford

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 21, 1994 (29)

[Text]

The Standing Committee on Environment and Sustainable Development met at 8:32 o'clock a.m. this day, in Room 209 West durable se réunit à 8 h 32, dans la salle 209 de l'édifice de l'Ouest, Block, the Vice-Chair, Jean-Guy Chrétien presiding.

Members of the Committee present: Jim Abbott, Paul DeVillers, John Finlay, Bill Gilmour, Clifford Lincoln and Benoît Sauvageau.

Acting Member present: Bonnie Hickey replaced Tony Valeri.

Other Member present: Coline Beaumier.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Kristen Douglas and William Murray, Research Parlement: Kristen Douglas et William Murray, attachés de Officers.

Witnesses: From KPMG Environmental Services Inc.: Richard M. Harris, President; V. Ann Davis. From New York University: Faye Duchin, Research Professor, Robert F. Wagner Graduate School, Director, Institute of Economic Analysis.

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of an Environmental Auditor General.

Richard M. Harris and Ann Davis made opening statements and answered questions.

At 9:57 a.m., the sitting was suspended.

At 10:03 a.m., the sitting resumed.

Faye Duchin made an opening statement and answered questions.

At 11:28 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Normand Radford

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 21 AVRIL 1994 (29)

[Traduction]

Le Comité permanent de l'environnement et du développement sous la présidence de Jean-Guy Chrétien (vice-président).

Membres du Comité présents: Jim Abbott, Paul De Villers, John Finlay, Bill Gilmour, Clifford Lincoln, Benoît Sauvageau.

Membre suppléant présent: Bonnie Hickey remplace Tony

Autre député présent: Coline Beaumier.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du recherche.

Témoins: De KPMG Environmental Services Inc.: Richard M. Harris, président; V. Ann Davis. De l'Université de New York: Faye Duchin, professeure agrégée en recherches. Robert F. Wagner Graduate School, directrice, Institut d'analyse économi-

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité examine le mandat d'un futur vérificateur général de l'environne-

Richard M. Harris et Ann Davis font des exposés et répondent aux questions.

À 9 h 57, la séance est suspendue.

À 10 h 03, la séance reprend.

Faye Duchin fait un exposé et répond aux questions.

À 11 h 28, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Normand Radford

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus] Thursday, April 21, 1994

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique] Le jeudi 21 avril 1994

• 0837

Le vice-président (M. Chrétien): Nous allons commencer par la présentation de nos deux témoins de ce matin.

Nous avons tout d'abord M. Richard Harris qui est le président de KPMG Environmental Services Inc., accompagné de Ann Davis, comptable agréé. Nous vous souhaitons la bienvenue. Habituellement, les témoins peuvent faire un exposé d'environ 10 minutes et ensuite on procède à une période de questions de la part des députés. Si vous voulez, vous pouvez donc utiliser 10 minutes chacun à votre tour. Si vous voulez faire un exposé plus court, c'est à votre convenance. Puis les députés pourront vous poser des questions sur votre exposé.

Aujourd'hui notre discussion porte sur une nouvelle fonction que le gouvernement canadien voudrait créer, soit le poste de vérificateur ou de commissaire général à l'environnement. Depuis quelques semaines déjà nous entendons des témoins, et nous apprécions beaucoup votre présence et votre disponibilité à venir nous faire part de vos connaissances en environnement. Alors, sans plus tarder, vous pouvez commencer. Est-ce que c'est M. Harris qui commence?

Mr. Richard M. Harris (President, KPMG Environmental here with you today.

I think we might take the liberty of using ten minutes each. I'll speak for five minutes, then Ann will probably speak for ten, then I'll speak for five and Ann will sum up so we'll have the same total presentation.

We're coming to you as chartered accountants, but we're also coming to you as partners in an international management consulting firm that provides environmental advice to large organizations who are looking at the same issues the Government of Canada is looking at today. We're hopeful some of our experience in the private sector in the world of environmental management and corporate greening, if you like, will be useful to you in your deliberations.

I thought I'd start out by giving you our point of view in terms of the headlines or what we think the major issues for you to think about are.

0840

We're very much in favour of the creation of an environmental auditor general. However, we think that the words are too narrowly defined and that perhaps an environmental commissioner would be a better term, a more constructive term, and perhaps suit the role we

We'd like to see an emphasis in this job on policy development and environmental management. We think there's an audit role but it comes later. It comes after the policies have been developed and the management systems have been implemented.

The Vice-Chairman (Mr. Chrétien): Let us start by hearing from this morning's two witnesses.

Our first witness is Mr. Richard Harris, president of KPMG Environmental Services Inc., and Mrs. Ann Davis, chartered accountant. Welcome to you both. Usually, witnesses have about ten minutes to make their presentation and then members ask their questions. It's up to you, you can each have ten minutes. Or you can make a shorter presentation, at your discretion. Then the members will ask you questions on your presentation.

Today, we are examining a new position that the Canadian government is thinking of establishing, that of auditor or commissioner general of the environment. We have been hearing witnesses now for a few weeks and we are grateful to you for being available and coming to share with us your knowledge of the environment. Without further ado, let us proceed. Is Mr. Harris going first?

M. Richard M. Harris (Président, KPMG Environmental Services Inc.): Thank you very much. Ann and I are delighted to be Services Inc.): Merci beaucoup. Ann et moi-même sommes enchantés d'être avec vous aujourd'hui.

Je pense que nous allons peut-être oser prendre 10 minutes chacun. Je vais faire un exposé de cinq minutes, Ann prendra sans doute la parole pendant 10 minutes et je reviendrai pour cinq minutes laissant à Ann le soin de conclure.

Nous sommes ici comme comptables agréés, mais nous sommes également ici comme associés dans un bureau de consultation de gestion internationale qui offre des conseils écologiques aux grandes entreprises qui s'intéressent aux mêmes enjeux que ceux sur lesquels le gouvernement du Canada se penche aujourd'hui. Nous espérons qu'une partie de notre expérience dans le secteur privé dans le monde de la gestion écologique et de l'écologisation des entreprises, si vous préférez, vous sera utile dans vos délibérations.

J'ai pensé commencer par vous donner les grandes lignes ou ce que nous considérons être les principales questions qui devraient vous préoccuper.

Nous sommes tout à fait partisans de la création du poste de vérificateur général de l'environnement. Toutefois, nous pensons que le titre est défini trop étroitement et qu'il vaudrait peut-être mieux parler d'un commissaire à l'environnement, expression plus constructive et qui explique peut-être mieux le rôle que nous envisageons.

En effet, dans ce poste, nous préconisons mettre l'accent sur l'élaboration de politiques et la gestion écologique. A notre avis, c'est plus tard que vient le rôle de vérification, après l'élaboration des politiques et la mise en oeuvre de systèmes de gestion.

We think it's very important that the Government of Canada get its own house in order with respect to environmental stewardship. We have some thoughts about the implementation and role of this office.

We think it's important to take an approach that has been proven in the private sector in terms of implementation by adopting a pilot project approach. Try the methodology in one department. If it works, roll it out on a government—wide basis. Don't go the whole shot initially. See if it works.

We think there are some benefits to this approach. I know you're going to be very concerned about the cost of this office. Our experience is that environmental management pays for itself in terms of cost savings, whether they be in energy conservation, water conservation, or waste management. The phrase is that environmental management is good management.

We see a small team. We don't see the office of the environmental auditor general or environmental commissioner as being a large organization. We've used the term informally in preparing for this presentation of a SWAT team, a small team, a project-oriented team. It's not a 250-person bureaucracy but more likely a 20-person team that is going to attack these issues.

The exact size will depend on the mandate they're given and the amount of help they can get from the departments in which they're going to be implementing this. But I see the environmental commissioner as a coach and leader—not doing the job itself but rather urging others within the management structures of government to do the job—and providing a focus and some ideas.

We think this is a job that will eventually self-liquidate. We think that in the longer term Canada will not need an environmental commissioner, that once the methodology of environmental management is firmly entrenched and is second nature to Canadian government officials, there will be no need to have this as a separate position, and the Auditor General will simply review environmental management procedures and processes as he reviews other management processes.

However, we have to jump start it, and I think it needs a special project.

As an aside, I think there's an opportunity here for a positive industrial development spin-off for Canada. If we look at green procurement or environmental retrofit, these are two issues that have been identified by the Canadian environmental industry as being very conducive to the development of that industry, which, as you know, is the new economy and something we see as having export potential.

In summary, the Government of Canada should be a model of environmental stewardship for provincial and municipal governments, and I think this is an unprecedented opportunity to take a leadership role.

In the interest of time, I'm not going to go through what environmental management is in detail—it is in our brief—but I want to make sure we cover all the issues with you.

[Traduction]

Nous estimons très important que le gouvernement du Canada mette de l'ordre chez lui et gère son environnement. Nous avons quelques idées au sujet de la création de cette fonction et de son rôle.

Nous préconisons une approche qui a fait ses preuves dans le secteur privé, celle du projet pilote. Mettez la méthodologie en place dans un ministère. Si cela donne les résultats escomptés, faites la même chose dans tout le gouvernement. N'essayez pas de tout faire à l'origine. Voyez d'abord si cela fonctionne.

Cette approche, à notre avis, comporte des avantages. Je sais que vous allez vous intéresser tout particulièrement au coût de ce bureau. D'après notre expérience, la gestion écologique est rentable grâce aux économies réalisées, que ce soit sur le plan de la conservation d'énergie et de la conservation de l'eau ou de la gestion des déchets. Ce qu'il faut savoir, c'est que la gestion écologique, c'est de la bonne gestion.

Nous envisageons une petite équipe. Nous ne concevons pas un bureau du vérificateur général de l'environnement ou du commissaire à l'environnement comme un grand organisme. En nous préparant pour notre comparution ici, nous avons parlé d'une équipe de frappe, d'une petite équipe, d'une équipe axée sur des projets. Nous ne parlons pas d'une bureaucratie de 250 personnes, mais plutôt d'une équipe de 20 personnes qui se lancera à l'assaut de ces questions.

Tout dépend du mandat que vous allez confier au bureau et de l'aide que celui-ci pourra aller chercher dans les ministères où les projets seront mis en oeuvre. Quoi qu'il en soit, je vois plutôt le commissaire à l'environnement comme un entraîneur, un leader, non pas chargé de faire lui-même le travail, mais plutôt d'exhorter les autres, à l'intérieur de la structure gouvernementale à faire le leur—le bureau créerait un point de mire, et offrirait des idées.

A notre avis, cette fonction finira par s'éliminer d'ellemême. En effet, à plus long terme, nous n'aurons plus besoin d'un commissaire à l'environnement au Canada. Une fois la méthodologie de la gestion écologique fermement en place et devenue comme une seconde nature aux fonctionnaires du gouvernement canadien, il ne sera plus nécessaire d'avoir ce poste distinct, et le vérificateur général pourra tout simplement faire l'examen des procédures et procédés de gestion écologique en même temps qu'il examine les autres méthodes de gestion.

Toutefois, il faut un bon coup au démarrage, il faut un projet spécial.

En passant, je crois qu'il est fort possible que le Canada retire des retombées économiques intéressantes de cette initiative. L'industrie canadienne de l'environnement a identifié les achats verts et la réhabilitation de l'environnement comme deux aspects très propices à son évolution ce qui, comme vous le savez, fait partie de la nouvelle économie et offre des possibilités d'exportation.

Bref, le gouvernement du Canada devrait donner l'exemple dans la gestion de l'environnement au gouvernements provinciaux et municipaux et je pense qu'il a ici une occasion sans précédent de jouer un rôle de chef de file.

Afin de gagner du temps, je n'entrerai pas dans les détails de ce qui constitue la gestion écologique—c'est dans notre mémoire—mais je veux m'assurer que j'aborde toutes les questions avec vous.

I'm now going to ask my partner, Ann Davis, to take you through some of our ideas as to the specific responsibilities and role of an environmental auditor general or environmental commissioner.

Ms V. Ann Davis (KPMG Environmental Services Inc.): An environmental commissioner, as Richard has described it, would be a leader, someone who is a coach and helps departments of government to implement environmental considerations in their everyday decision—making.

As well, before that person can begin the job of implementing environmental procedures into everyday decisions, they need to deal with policy. We believe the environmental commissioner would be someone who would look at existing policies in government—foreign policies, social policies, all policies—and see where they need some realignment or modification to deal with environmental matters. In some situations there may need to be new policy, but in others it may simply mean a tinkering with or an adjustment to existing policy in order to deal with sustainable development notions. This commissioner would make recommendations to Parliament for adjustments to policy.

• 0845

Once policy matters have been dealt with, the next step of course is the development of the environmental management system itself. Key to our proposal is an environmental management system that does not sit separate and aside from the management structure of the government. There is a management structure in place in the departments. There are capable managers in place.

What we believe they need is a coach—a leader—someone to help them integrate environmental management into everything they do. So the development of an environmental management system from our perspective is really integrating environmental management into existing management. We see that as a key role of the environmental commissioner in the leadership process.

The audit process we see as separate and distinct from that management process in a policy advisory role, and is one we see as being appropriately with the Office of the Auditor General. That office currently audits compliance with policy and effectiveness of conduct of procedures, so once environmental management procedures are incorporated in day-to-day activities the Auditor General can audit against that. We see keeping that audit role separate, which is why we also see a different name being applied to this role of an environmental commissioner as opposed to an environmental auditor.

The only way we see this really working effectively from our experience in the private sector is with this kind of integration. When someone is assigned the role and doesn't have the authority or the ability to work in an integrated way within operations but is left standing on the side, it really doesn't happen. It needs to be an integrated approach, in our experience.

From the perspective of structure and organization—how this position might be positioned within government—we think this demands some really serious consideration. In our experience we find if the environmental champion, if you like—

[Translation]

Je vais maintenant demander à mon associée, Ann Davis, de vous donner un aperçu de nos idées sur les responsabilités précises et le rôle d'un vérificateur général de l'environnement ou d'un commissaire à l'environnement.

Mme V. Ann Davis (KPMG Environmental Services Inc.): Un commissaire à l'environnement, tel que vient de le décrire Richard, serait un chef de file, quelqu'un qui encourage et aide les ministères à inclure des considérations écologiques dans leurs décisions quotidiennes.

En outre, cette personne pourrait commencer par mettre en place les procédures nécessaires dans le quotidien pour traiter des questions de politique. A notre avis, le commissaire à l'environnement examinerait les politiques gouvernementales actuelles—politiques étrangères, sociales, toutes les politiques—afin de déterminer s'il y a lieu d'y apporter des modifications pour tenir compte des questions environnementales. Dans certaines situations, il faudra peut-être de nouvelles politiques, mais dans d'autres, il suffira d'apporter de légères modifications aux politiques en place afin d'incorporer des notions de développement durable. Le commissaire pourrait recommander au Parlement d'apporter ces modifications aux politiques.

Une fois les questions de politique réglées, l'étape suivante consisterait à élaborer un système de gestion écologique. Ce système ne doit pas être distinct de la structure de gestion gouvernementale, voilà qui est essentiel à notre proposition. Les ministères ont déjà des structures de gestion en place. Ils ont déjà des gestionnaires compétents.

À notre avis, il leur faut un entraîneur, un leader, quelqu'un qui les aide à intégrer la gestion écologique dans leurs activités quotidiennes. Ainsi, pour nous, l'élaboration d'un système de gestion écologique consiste à intégrer la gestion écologique dans la gestion déjà en place. Nous voyons là un rôle essentiel du commissaire à l'environnement dans le processus du leadership.

Par ailleurs, le processus de vérification demeure séparé et distinct de celui de la gestion dans un rôle de conseiller en matière de politique et il conviendrait tout à fait au Bureau du vérificateur général. Ce bureau fait déjà la vérification du respect des politiques et de l'efficacité des procédures; donc, une fois les procédures de gestion écologique intégrées aux activités quotidiennes, le vérificateur général pourrait en faire la vérification. À notre avis, il faut maintenir ce rôle de vérification bien distinct et c'est pourquoi nous préférons parler d'un commissaire à l'environnement plutôt que d'un vérificateur de l'environnement.

Selon notre expérience dans le secteur privé, ce n'est qu'avec ce genre d'intégration que cela peut vraiment fonctionner efficacement. Lorsque l'on confie un rôle à quelqu'un qui n'a ni l'autorité ni la possibilité d'intégrer son travail aux opérations, en restant en marge, rien ne se produit. Il faut une approche intégrée, d'après ce que nous avons vu.

Du point de vue de la structure et de l'organisation—la place de cette fonction au sein du gouvernement—nous pensons qu'il faut vraiment y réfléchir sérieusement. D'après notre expérience, nous avons constaté que si le champion de

or the person who's leading the charge in an organization—is l'environnement, si l'on peut le qualifier ainsi—ou la personne not very senior in the organization and doesn't have enough responsable de mener la charge dans une organisation—si cette authority, again it doesn't work very well. We think an personne n'occupe pas un poste suffisamment élevé dans environmental commissioner should be someone who is very l'organisation et n'a pas suffisamment d'autorité, là encore, cela senior in government and quite possibly someone who reports ne fonctionne pas très bien. Nous pensons que le commissaire à directly to Parliament—who is independent of other l'environnement doit occuper un poste supérieur au sein du departments in government, because this person is going to have gouvernment et peut-être même relever directement du to be able to relate to senior personnel within government Parlement—être indépendant des autres ministères, car cette departments, consult with them on policy matters and provide personne doit pouvoir traiter avec les cadres supérieurs des managerial advice but ultimately come back to Parliament with ministères, les consulter sur des questions de politique et fournir des policy recommendations.

We think this person should be senior and independent. Credibility is really the key criterion for the environmental commissioner. The person would need to have some pretty sound knowledge of environmental matters and government.

We think this person should probably be placed in close proximity to Environment Canada. While we think he or she should be directly reporting to Parliament, there's a lot of skills within Environment Canada and a lot of programs have begun that we think this position should use as a starting point. An example is the Office of Environmental Stewardship. I read with interest the code of environmental stewardship out of that office, which I think has some very sound ideas in that an environmental commissioner could lever this work off the people in Environment Canada. Nonetheless we would want to see some independence so we wouldn't see them as necessarily being part of that department.

Recognizing of course the government wants to exercise budgetary restraint, we don't think this position should be structured in a way that requires a large support group, as Richard mentioned earlier. Existing management talent should be used. This person should really be a coach and leader as opposed to someone heading up a department on their own.

We think the government might want to give consideration to out-sourcing this role. It is an opportunity for the government to attract senior, independent, knowledgeable individuals. We see the possibility that this position wouldn't exist indefinitely, but rather would have a defined period of time and a project orientation. We think the government might want to consider that as an option.

In summary, in my section it's really a matter of integrating environmental management into existing systems. It's the only way we see it as being successful.

I will pass it back to Richard to discuss this further. Thank you.

Mr. Harris: I'm going to speak briefly about some of the examples and models we contemplated for ways of looking at the role of an environmental auditor general.

[Traduction]

conseils, pour en dernière analyse, revenir au Parlement formuler des recommandations en matière de politique.

Nous pensons donc que cette personne doit occuper un poste de haute direction et être indépendante. Il faut absolument que le commissaire à l'environnement ait de la crédibilité. Il faut également que cette personne possède de solides connaissances sur les questions environnementales et le gouvernement.

Nous pensons que le poste devrait être relié étroitement au ministère de l'Environnement. Nous pensons également que le commissaire devrait faire rapport directement au Parlement. Au sein du ministère de l'Environnement, on trouve des compétences énormes, un grand nombre de programmes que ce poste pourrait utiliser comme point de départ. À titre d'exemple, le Bureau de gérance environnementale. C'est avec intérêt que j'ai lu le code de gérance environnementale que ce bureau a préparé. Il comporte, à mon avis, de très bonnes idées qu'un commissaire à l'environnement pourrait utiliser comme point de départ en se servant du personnel du ministère de l'Environnement. Ouoi qu'il en soit, nous préconisons également une certaine indépendance; donc le bureau du commissaire ne ferait pas nécessairement partie de ce ministère.

Evidemment, compte tenu du fait que le gouvernement imposer des restrictions budgétaires, nous ne pensons pas, comme l'a mentionné Richard précédemment, qu'il faille prévoir une importante structure de soutien pour ce bureau. Il conviendrait d'utiliser les talents des gestionnaires déjà en place. Le titulaire du poste devrait, lui, être à la fois un entraîneur et un chef de file plutôt que l'administrateur responsable d'un ministère.

À notre avis, pour cette fonction, le gouvernement pourrait penser en terme d'affermage ou d'impartition; il pourrait profiter de cette possibilité d'attirer au service du gouvernement des personnes compétentes, indépendantes et bien informées. Nous estimons d'ailleurs que ce poste pourrait disparaître après quelque temps, et nous préférerions que le mandat donné au titulaire soit d'une durée définie et axé sur la réalisation de projets. Le gouvernement désirera peut-être examiner cette formule.

En bref, pour ma part, il s'agit simplement d'intégrer la gestion de l'environnement dans le système actuel. À mon avis, c'est la seule façon de réussir.

Je cède maintenant la parole à Richard qui ajoutera ses commentaires. Merci.

M. Harris: Je vais vous décrire brièvement quelques exemples et quelques modèles que nous avons examinés au cours de l'étude du rôle envisagé pour le vérificateur général de l'environnement.

We like the commissioner idea. One of the models we looked at was the Commissioner of Official Languages. The thing we like about that model was both the leadership and advocacy role as well as the role of reporting back. We think it is possible to have both features in one individual. It's not as hard as strictly a watchdog role, or a "gotcha" auditing role, but more a visionary role. I think an environmental commissioner with some vision and experience, ready to lead in this area, is what is necessary to get buy-in.

Our experience in the private sector is that if you come down too forcefully and don't communicate what you're trying to achieve, the buy-in will not be there from the senior management personnel you need to help you. I think if we did this on a more positive basis rather than telling the horror stories first, I think we'll get there better.

I see a commissioner saying where Canada is on an environmental management spectrum, where it wants to go, and how to chart the progress together with management as part of the team. Goals will be set. They'll work toward those goals and report on progress, rather than saying you should be here but you're only there and you're not doing the job. Let's figure out what the timetable is, what progress we want, and how to get there. I think a commissioner would suit that role.

We see a similar role in the private sector of the vicepresident, affairs, or what we like to call the CEO, the chief environmental officer. If you look at the Report on Business of The Globe and Mail you'll see more and more ads for chief environmental officers in large private sector organizations that are going through the same exercise as the Government of Canada. They want an environmental champion, a leader, and someone to take responsibility for reporting to the board of directors -or in your case, Parliament or cabinet. They want to have somebody pull it together, bring the organization along, and instil environmental management features within the culture of the organization.

Coming back to one of my favourite words, this is a "coaching" exercise, not a "doing" exercise; however, somebody's got to give the tools to the team. We have the team, which is the management system of government. They just need to know what they could be doing better, what other organizations are doing nationally and internationally, and how to achieve things. What benchmarks and performance measures should they be using? What is good? What could be better?

We see another parallel. It's not as strong a parallel as the internal audit function. We think some kind of self-evaluation, self-assessment, and continuous improvement is going to be part of the management skill set of the environmental compter parmi ses compétences la capacité de se livrer à une

[Translation]

Nous aimons la notion d'un commissaire. Le rôle de Commissaire aux langues officielles est l'un des modèles que nous avons examinés. La fonction de défenseur-promoteur de ce commissaire ainsi que l'obligation qu'il a de faire rapport ont retenu notre attention. Nous pensons qu'une seule personne peut remplir ces deux fonctions. Les exigences sont moins rigoureuses que celles imposées à une fonction de vérification, d'un gardien des règles qui s'exclame: «Je vous tiens»; il s'agit plutôt d'exprimer une vision d'avenir. Pour qu'il obtienne la coopération active des intéressés, le commissaire devrait, à notre avis, avoir une certaine vision et expérience lui permettant de jouer le rôle de chef de file dans ce domaine.

Nous constatons que, dans le secteur privé, un style trop vigoureux et l'absence d'explications sur les objectifs à atteindre ne permettent pas d'obtenir la collaboration requise de la part la haute direction. Un ton positif, évitant de mettre en vedette les cas les plus lamentables, permet mieux, à mon avis, d'atteindre les objectifs

Je pense à un commissaire qui indiquerait où le Canada se situe en terme d'environnement, qui préciserait les objectifs nationaux et montrerait comment les progrès seront déterminés, et ce en travaillant en équipe avec les gestionnaires. Il faut établir les étapes à l'avance. Pour chacune d'elles, le travail se ferait en équipe et les rapports préciseraient les progrès réalisés; cela serait préférable à se contenter de dire: vous devriez être rendu là, mais vous n'en êtes qu'ici; donc, vous ne faites pas votre travail. Ce qu'il faut, c'est dresser un calendrier, fixer les progrès à accomplir et préciser la façon d'y parvenir. Un commissaire remplirait fort bien ces fonctions.

On rencontre d'ailleurs, dans le secteur privé, le poste de vice-président pour les questions environnementales, que l'on pourrait appeler le chef TGV, tout garantit vert. Si vous consultez le cahier Report on Business du journal The Globe and Mail, vous constaterez qu'il y a de plus en plus de grandes entreprises du secteur privé qui recherchent un responsable des questions environnementales, et qui se livrent à un exercice similaire à celui que le gouvernement du Canada s'est fixé. Ces entreprises cherchent un défenseur de l'environnement, un leader, quelqu'un qui accepte la responsabilité de faire rapport au conseil d'administration—ou, dans votre cas, au Parlement ou au Cabinet. Elles veulent quelqu'un capable de mobiliser l'organisation et d'inscrire les éléments de la gestion de l'environnement dans la culture de l'entreprise.

Pour en revenir à mes expressions favorites, il s'agit d'un travail d'«entraîneur» et non pas de «joueur»; toutefois, il faut que quelqu'un donne à l'équipe les outils nécessaires. Nous avons déjà l'équipe, c'est le système de gestion du gouvernement. L'équipe doit maintenant savoir ce qu'elle pourrait mieux faire, ce que d'autres organismes nationaux et internationaux font, et comment atteindre les objectifs. Quels seront les points de référence et les mesures de rendement? Qu'est-ce qui va déjà bien? Qu'est-ce qui pourrait être mieux fait?

Nous pensons à une autre comparaison. Elle est moins évidente que celle avec la fonction de vérification interne. Nous pensons toutefois qu'un commissaire à l'environnement devrait

commissioner. You're going to have a multi-disciplinary team at forme quelconque d'autoévaluation et de perfectionnement continu. work here. They'll be doing a lot of different things. Internal Il y aura là une équipe pluridisciplinaire, qui s'intéressera à assessment will be important. This is uncharted territory. We'll have to revisit the game plan periodically and I don't think that's bad.

[Traduction]

beaucoup de choses différentes. Une évaluation interne s'imposera. Il s'agit ici de territoires inconnus. Il faudra donc de réexaminer le plan de travail périodiquement, et je ne pense pas que ce soit une mauvaise idée.

• 0855

This is not to replace the Auditor General's role or the audit role. The external audit role, the performance inspection role, is still going to be there, but as part of management, internal review and internal evaluation is very important. Again, there are lots of precedents for that type of approach. But the Auditor General would be the external reviewer as to the viability of the whole thing and whether it's achieving the goals, which have been

Another very important parallel is quality management. I know you've had other witnesses before you talking about the International Standards Organization. Both Ann and I are heavily involved with the Canadian Standards Association and the work they're doing on ISO standards. Our experience is that not too many Canadian companies have heard of ISO. Some have heard of ISO-9000 and quality management. Very few are aware that ISO is bringing out standards parallel to these in environmental management and environmental auditing. These are going to become standards for contracting and doing business between companies. They're going to become international standards recognized worldwide.

I think that if the Canadian government gets into the ISO standards early, they'll do themselves a favour. These issues are going to become issues for international trading. Our trading partners are going to be asking about our environmental stewardship as a country. Our citizens are going to be asking us about those issues. If you made ISO environmental management standards part of the standards for green procurement by the Government of Canada, you'd be doing our industry a favour because they'd get used to meeting a certain standard to do business with their own government. It'll help them tremendously when they try to sell into Europe or the Far East five years from now as these standards proliferate.

My understanding and expectation is that this is a pretty certain course. ISO is well funded. They're out of Geneva. There is a lot of international buy-in, and these standards are going to respond to the global awareness of environmental issues.

I'd like to elaborate very briefly on our thoughts for a pilot project. We think the methodology adopted in the private sector of testing things before you go full scale is essential. A pilot project will give us an opportunity to test our methodology to see if it works and if the approach is going to be applicable on a wide basis.

Ces activités ne devraient pas remplacer le rôle du vérificateur général, ou la fonction de vérification externe: cette fonction ainsi que celle de l'examen des performances continueront à exister, mais les examens et les évaluations internes font partie de l'activité de gestion et sont fort importante. De nouveaux il y a beaucoup de précédents en faveur de cette méthode. Quand au vérificateur général, il demeurerait l'examinateur externe de la viabilité de l'ensemble et de ses succès par rapport aux objectifs établis.

D'autre part il est également important de penser à une comparaison à la gestion de la qualité. Je sais que d'autres témoins vous ont parlé de l'Organisation internationale de normalisation. Ann est moi-même participons activement aux travaux de l'Association canadienne de normalisation pour contribuer aux normes de l'ISO. Nous constatons que les entreprises canadiennes qui connaissent l'ISO ne sont pas particulièrement nombreuses. Certaines d'entre elles ont entendu parler de la norme ISO-9000 et de la gestion de la qualité. Les entreprises qui savent que l'ISO prépare des normes similaires pour la gestion de l'environnement et la vérification environnementale sont très rares. Pourtant, ce sont des normes qui seront à l'avenir incorporées dans les contrats et devront être respectées dans les échanges commerciaux. Il s'agira de normes internationales reconnues partout dand le monde.

Je crois que si le gouvernement du Canada s'intéresse le plus tôt possible aux normes de l'ISO, il ne peut qu'en bénéficier. Ces enjeux se retrouveront dans le commerce international. Nos partenaires voudront savoir comment notre pays gère son environnement. Nos citoyens poseront les mêmes questions. Si vous veillez à incoporer les normes de gestion de l'environnement de l'ISO à celles du gouvernement du Canada quand il achète des produits verts, vous rendrez service à notre industrie, qui s'habituera ainsi à respecter certaines normes lors des achats publics. Cela leur sera extrêmement utile quand elles essayeront de trouver des clients en Europe ou en Extrême-Orient dans cinq ans, quand ces normes seront de plus en plus nombreuses.

C'est bien ce qui va se produire, si je comprends bien ce qui se passe. L'ISO est bien financée. Son administration centrale est à Genève. Elle bénéficie d'un excellent appui international et les normes qui vont être élaborées répondront au niveau de la sensibilisation mondiale aux problèmes de l'environnement.

Je voudrais vous présenter rapidement le genre de projet pilote auquel nous pensons. Nous estimons que la méthodologie à laquelle le secteur a recours, c'est-à-dire de procéder à des essais avant de fabriquer en série, est d'une importance fondamentale. Un projet pilote donnerait la possibilité de mettre notre méthodologie à l'épreuve pour voir si elle fonctionne comme prévu et si l'approche retenue serait généralisable.

There are several that come to mind—Transport Canada and airports, Public Works and buildings, and the military and military bases.

We thought maybe Environment Canada would be a good pilot project. I think that Environment Canada has an opportunity here to really "walk the talk", to demonstrate that it can lead in this area. As Ann mentioned, there are a lot of good thoughts out there that we've seen in a lot of Environment Canada documents, the Green Plan, but candidly these don't seem to be getting there in terms of changing the habits of people. I think that if we could maybe get this out of Environment Canada and yet at the same time lever off the skills in Environment Canada and the thought that's been given to some of these issues, we might get somewhere.

Again, I don't think it's for us to tell you where your pilot project might be, but I think that might be an appropriate one that would give some credibility to the whole process.

My final comment is that we see a sunset clause, if you like, on this position. In our paper we've suggested a review after three years. I don't think we realistically expect the job will be done in three years, but I think that's a good point at which to measure our progress. It'll probably take the rest of this year to get the environmental auditor general or environmental commissioner established and set some targets. If 1995 and 1996 were dedicated to doing the job, let's revisit it in 1997 and see whether we're getting there.

A lot will depend on the resources made available to the environmental commissioner. As much as how large the environmental commissioner's office is, our vision is that each department will have to commit some of its management resources to this vision and make the environmental commissioner welcome in terms of the coaching role we've discussed. It may be a five-year job; it may be a ten-year job. If we're sitting here ten years from now talking about an environmental auditor general and leadership on environmental issues, we'll have missed the boat completely.

• 0900

We see this job, as I mentioned in my earlier comments, as self-liquidating. Ann is going to summarize our final points and then we'd be pleased to take some questions.

Ms Davis: Most of it's been said, but if we want to leave you with one important message, it's that Canada needs a senior environmental champion, someone who can help the government green its own operations and set the example for industry.

The person should report directly to Parliament, in our view, should assist in the development of policy, and then assist departments in the development of management systems. The individual has to generate awareness but also be able to take action.

[Translation]

On peut penser à plusieurs domaines qui se prêteraient à cette activité: Transport Canada et les aéroports, les Travaux publics et les immeubles, les Forces armées et les bases militaires.

Nous pensons aussi que le ministère de l'Environnement pourrait se prêter à un bon projet pilote. Je crois qu'Environnement Canada pourrait saisir l'occasion de «faire ce qu'il prêche» afin de démontrer sa capacité d'être un chef de file dans ce domaine. Comme Ann vous l'a dit, nous avons trouvé beaucoup de très bonnes idées dans les documents de ce ministère, dans le Livre vert, mais, franchement, ces idées ne semblent pas réussir à modifier le comportement de la population. Je crois que l'on pourrait vraiment arriver à quelque chose s'il était possible de faire sortir ces idées du ministère de l'Environnement tout en utilisant les compétences du personnel de ce ministère et du travail de réflexion qui a été consacré à certains de ces problèmes.

Évidemment, je ne pense pas qu'il nous appartienne de vous dire où situer votre projet pilote, mais je crois qu'il devrait être choisi de façon à rendre crédible l'ensemble du processus.

Finalement, j'estime qu'il faudrait incorporer une clause de temporisation dans la création du poste en question. Dans notre mémoire nous suggérons un examen après une période de trois ans. Je ne pense pas qu'il soit réaliste de s'attendre à ce que le travail soit terminé en trois ans, mais il me semble que c'est une bonne période pour mesurer les progrès réalisés. Il est probable qu'il faudra attendre la fin de l'année avant qu'un vérificateur général de l'environnement ou qu'un commissaire à l'environnement soit nommé et que des cibles soient fixées. On pourrait alors examiner en 1997 les résultats des travaux exécutés en 1995 et 1996 et déterminer si l'on s'approche des objectifs.

Beaucoup dépendra naturellement des ressources mises à la disposition du commissaire à l'environnement. Le personnel du Bureau du commissaire devra être suffisant, mais nous envisageons également que chaque ministère engagera certaines de ses ressources de gestion à la réalisation de cette vision d'avenir et acceptera à bras ouvert le commissaire dans son rôle d'entraîneur. Il s'agit peut-être d'un mandat de cinq ans, ou de dix ans, mais si nous nous retrouvons ici dans dix ans parlant encore d'un vérificateur général de l'environnement et du leadership dans le domaine environnemental, cela voudra dire que nous avons complètement raté le coche.

Comme je vous le disais tout à l'heure, en ce qui nous concerne, ce travail devrait éventuellement devenir tout à fait superflu. Ann va maintenant résumer nos derniers arguments et, ensuite, nous nous ferons un plaisir de répondre à vos questions.

Mme Davis: La plupart des principaux points ont déjà été soulevés, mais s'il y a un point en particulier sur lequel nous voulons insister, c'est que le Canada a besoin d'un défenseur haut placé de l'environnement, c'est-à-dire quelqu'un qui puisse aider le gouvernement à axer davantage ses propres activités sur des principes écologiques et donner l'exemple à l'industrie.

À notre avis, cette personne devrait relever directement du Parlement, participer à l'élaboration des politiques et aider ensuite les ministères à créer des systèmes de gestion adéquats. Elle doit non seulement sensibiliser les gens aux problèmes mais être capable de prendre des mesures énergiques.

In our view, it's a project team approach that's necessary, not a large group of individuals but rather someone to help existing management deal with the issue. Only by integrating environmental management thinking within government can one really operationalize the concept of sustainable development and really turn the Canadian government into a model of environmental stewardship.

There are benefits. Richard has mentioned some cost savings. We see that happening often in organizations as they adopt environmental management techniques. They save money. It's an example and opportunity to stimulate an environmental industry in Canada, and an opportunity really to help Canadian industry be prepared for competitiveness in the global marketplace by adopting some standards that are surely coming at us all within the next few years.

Thank you very much. I'm available for questions.

Le vice-président (M. Chrétien): Merci beaucoup, monsieur Harris, et merci madame Davis. Je dois, avant de passer aux partis politiques, souhaiter la bienvenue à M^{me} Hickey qui est suppléante ce matin. Est-ce que M^{me} Beaumier va revenir tout à l'heure?

Alors, on va commencer avec chacun des partis politiques qui vont vous interroger pendant 10 minutes, et ensuite chaque député disposera de 5 minutes. On a donc 60 minutes. À 10 heures pile, on aura un deuxième témoin à entendre.

Monsieur Sauvageau, vous avez 10 minutes.

M. Sauvageau (Terrebonne): Merci. Bonjour madame, bonjour monsieur. Bienvenue chez nous ce matin.

En somme, le rôle que vous voulez faire jouer au commissaire ou au vérificateur à l'environnement, c'est celui de *leader*, d'entraîneur dont vous avez parlé et je l'ai vu rapidement dans votre document que j'ai reçu ce matin. C'est le rôle que vous voulez faire jouer à ce nouvel intervenant en matière d'environnement. Est—ce que j'ai bien compris? Oui, merci.

Est—ce que le vérificateur général, M. Desautels, pourrait jouer ce rôle au niveau de la vérification et de l'évaluation dans le cadre du mandat qui lui est confié actuellement?

Ms Davis: We don't believe that the existing auditor general would play the role of an environmental commissioner as we've described it. I think you've heard from other witnesses—Richard and I attended yesterday and certainly observed it from the CICA—that you need to separate the role of auditing from the role of policy advice and the role of managerial advice.

We see the environmental commissioner as having the role of advising on policy and managerial advice, but the auditing role as being kept separate in the Office of the Auditor General.

Mr. Harris: If I could elaborate slightly on that, I think it's a question that we don't want to put the cart before the horse inasmuch as we see a valid role for the Office of the Auditor General, but you've got to have something to audit.

[Traduction]

Nous estimons qu'il faut, pour cela, adopter le modèle de l'équipe de projet, c'est-à-dire qu'au lieu de réunir un grand nombre de personnes pour accomplir certaines tâches, on confie à une personne celle d'aider les gestionnaires déjà en poste à s'occuper de ce dossier. Ce n'est qu'en institutionnalisant les principes et les concepts de base de la gestion de l'environnement au sein du gouvernement que l'on pourra vraiment mettre en pratique le développement durable et faire du gouvernement canadien un modèle de bonne gérance environnementale.

Certains avantages s'y rattachent. Richard a déjà parlé des économies à réaliser. Nous constatons que c'est souvent ce qui arrive dans les organismes qui adoptent de bonnes techniques de gestion environnementale—ils réalisent des économies. En donnant l'exemple, le gouvernement peut stimuler le secteur environnemental au Canada et l'aider à mieux affronter la concurrence sur la scène internationale en adoptant des normes que nous serons probablement tous obligés de mettre en oeuvre au cours des prochaines années.

Merci infiniment. Je suis maintenant prête à répondre à vos questions.

The Vice—Chairman (Mr. Chrétien): Thank you very much, Mr. Harris, and thank you, Mrs. Davis. Before we begin the questioning with the various political parties, I would just like to welcome Mrs. Hickey who is an alternate this morning. Will Mrs. Beaumier be back later?

So, for our first round of questioning, each party will have ten minutes, and after that, each member will have a further five minutes. We have 60 minutes in all. At precisely 10 a.m., we will hear from our second witness.

Mr. Sauvageau, you have ten minutes.

Mr. Sauvageau (Terrebonne): Thank you, good morning Mrs. Davis, good morning Mr. Harris. Welcome to the committee.

Essentially, the role that you would like to see the environmental commissioner or auditor playing is that of leader or steward, which I believe is the term you used in your brief, although I only received it this morning and read through it rather quickly. I gather that is the type of function you would expect the environmental commissioner to fulfill. Am I correct in that assumption? Yes? Thank you.

Could the current Auditor General, Mr. Desautels, take on that job, in terms of auditing an assessment, under his current mandate?

Mme Davis: À notre avis, le vérificateur général qui est actuellement en poste ne devrait pas jouer le rôle de commissaire à l'environnement, tel que nous l'avons décrit. Je crois que d'autres témoins—Richard et moi avons assisté à vos délibérations hier et c'était certainement la position de l'ICCA—vous ont déjà dit que la fonction de vérification doit être distincte de celle qui consiste à donner des conseils en matière de politique et de gestion en général.

Pour nous, le rôle du commissaire à l'environnement serait surtout de donner des conseils en matière de politique et de gestion, de sorte que la fonction de vérification resterait tout à fait distincte et continuerait à relever du Bureau du vérificateur général.

M. Harris: Si vous me permettez d'ajouter un mot, si nous avons adopté cette position, c'est surtout parce que nous ne voulons pas mettre la charrue devant les boeufs, en ce sens que le Bureau du vérificateur général pourrait bien avoir un rôle utile à jouer dans ce domaine, mais il faut d'abord qu'il ait quelque chose à vérifier.

Our view, or our vision of environmental auditing—and it's not only our vision; it's a world-wide vision of environmental auditing—is that we are auditing a system. You're auditing compliance to policies, procedures and controls. Unless you have those policies, procedures and controls in place with respect to environmental matters, there's nothing to audit. You can look at compliance with regulation, but the exciting part is looking at compliance with your own policies, goals and targets. I think you have to develop those first, and that's the role for the commissioner.

• 0905

M. Sauvageau: Est-ce que vous voulez dire que cette année, par exemple, dans les quatre chapitres sur l'environnement, le vérificateur général n'a pas réellement vérifié l'environnement? Cette année, il y a en effet quatre chapitres traitant de l'environnement dans le rapport du vérificateur général. De par son mandat, il peut vérifier, il peut évaluer. Est-ce que vous pensez par exemple, que ces quatre chapitres concernent spécifiquement l'environnement? Est-ce que vous voulez répondre?

Ms Davis: I don't want to suggest I'm fully familiar with everything the Office of the Auditor General did on the environment. I would say they're contributing to the development of environmental management thinking within the government. But as to departments that have no policy, guidelines, standards or objectives in place relative to environment, I'm not sure what the Auditor General can assess other than to perhaps comment that there aren't any.

That's the "cart ahead of the horse" aspect. I don't think it's adequate, absent building the systems across government so the position can be much more powerful.

M. Sauvageau: Vous avez dit tantôt que vous ne pensiez pas que le vérificateur général pouvait jouer ce rôle, mais vous avez dit que vous ne connaissiez pas réellement le rôle du vérificateur général en environnement. Donc, peut-être qu'il pourrait remplir ce rôle-là.

Ms Davis: What I said before is that I didn't want to say I was fully familiar with everything the Office of the Auditor General had done relative to the environment in the past year.

M. Sauvageau: Merci. Chacun de vous avez utilisé l'expression «il ne faut pas mettre la charrue avant les boeufs», ce que j'ai vraiment apprécié. Je vais maintenant prendre les objectifs que vous préconisez ici, les uns après les autres, et je vais les comparer avec la Loi canadienne sur la protection de l'environnement.

Vous dites d'abord que le premier objectif du vérificateur général comprend le système de gestion de l'environnement. Un système de gestion de l'environnement comprend habituellement des objectifs et des cibles de rendement. Si je prends l'introduction de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, on lit:

...le gouvernement fédéral, à titre de chef de file national en la matière, se doit d'établir des objectifs, des directives et des codes pratiques nationaux en matière de qualité de l'environnement;

[Translation]

Quant à notre opinion ou vision de la vérification environnementale—et ce n'est pas seulement la nôtre; c'est une vision mondiale de la vérification environnementale—c'est un travail qui consiste à vérifier tout un système. Vous vérifiez le respect des politiques, des procédures et des contrôles. Mais, à moins d'avoir déjà mis en œuvre des politiques, des procédures et des contrôles d'ordre écologique, il n'y a rien à vérifier. On peut se contenter d'évaluer le respect des règlements, mais ce qui est beaucoup plus intéressant, c'est de savoir dans quelle mesure vos propres politiques et objectifs sont respectés. À mon avis, la première étape consiste à élaborer ces politiques et objectifs, et c'est justement le rôle du commissaire.

Mr. Sauvageau: Do you mean that this year, for instance, where the report contains four chapters on the environment, the Auditor General did not actually audit the environment? As I say, the Auditor General's report includes four full chapters that deal with the environment. He is in fact mandated to audit and assess such issues. Is it your view that these four chapters do deal specifically with the environment or not? Would you like to answer?

Mme Davis: Je ne prétends pas connaître tout ce que fait le Bureau du vérificateur général dans le domaine de l'environnement. Je pense effectivement qu'il contribue à l'institutionnalisation de bons principes de gestion écologique au sein du gouvernement. Mais, pour ce qui est des ministères qui n'ont pas encore adopté de politiques, de lignes directrices, de normes ou d'objectifs relatifs à l'environnement, je me demande ce que le vérificateur général peut évaluer; il se contente à ce moment-là de dire qu'il n'y en a pas.

Voilà pourquoi nous avons dit qu'on ne peut pas vraiment mettre la charrue devant les boeufs. Ce n'est pas suffisant, il faut effectivement élaborer des systèmes et les appliquer dans l'ensemble des services du gouvernement afin que la bonne gérance écologique puisse vraiment se concrétiser.

Mr. Sauvageau: You said earlier that you didn't think the Auditor General could play that role, but that you were not completely familiar with the Auditor General's role on environmental issues. So, perhaps he could play that role.

Mme Davis: J'ai dit simplement que je n'étais pas forcément au courant de toutes les activités du Bureau du vérificateur général au cours de l'année qui vient de se terminer dans le domaine de l'environnement.

Mr. Sauvageau: Thank you. Each of you spoke of the need to avoid putting the cart ahead of the horse, and I really like that. I would now like to go through the goals you are advocating, one by one, and compare them with the Canadian Environmental Protection Act.

You say, first of all, that one of the primary functions of the Auditor General relates to the environmental management system. An environmental management system generally includes specific objectives and performance goals. If I can refer now to the Canadian Environmental Protection Act, the introduction states the following:

...the Government of Canada in demonstrating national leadership should establish national environmental quality objectives, guidelines and codes of practice;

C'est un mandat qui est déjà existant. Au niveau des procédures de fonctionnement, maintenant, si je prends l'article 2 de la même loi, on lit que le gouvernement doit prendre des mesures tant préventives que correctives pour la protection de l'environnement, que le gouvernement doit prendre des décisions économiques et sociales en tenant compte de la nécessité de protéger l'environnement, et qu'il doit s'efforcer d'établir des normes de qualité de l'environnement uniformes à l'échelle nationale.

Si je prends la documentation et la formation, dans le même article 2, à l'alinéa g), on lit:

- g) mettre à la disposition de la population du Canada l'information sur l'état de l'environnement canadien;
- Si je prends les trois suivants, les mesures de rendements, d'évaluation du rendement et la vérification, à l'article 7, on lit:
 - 7(1) Le ministre peut:

Dans la loi, c'est donc discrétionnaire.

- a) constituer et exploiter un réseau de stations de contrôle. . .
- b) recueillir, traiter, corréler et publier périodiquement les données sur la qualité de l'environnement...
- c) effectuer des recherches et des études. . .

Là, il y en a plusieurs autres, et au niveau de la présentation des rapports, l'article 138 dit que le ministère doit remettre des rapports.

Selon le Plan vert—et cela a été vérifié—chaque ministère doit remettre chaque année un rapport sur ses implications environnementales. Pensez-vous que l'on possède déjà les outils en matière d'évaluation environnementale?

• 0910

Mr. Harris: The response to that is this: is it happening? If it is not happening, how can we make it happen?

We need a catalyst or something to bring those words to life. My sense is that this isn't happening. Perhaps it could happen if people were given some coaching or assistance to make it happen.

I think we acknowledge that the words and the tools are there. They're lying around, but somebody has to be a catalyst or spark-plug to make it happen and come alive.

You should give somebody the authority and the profile to say environmental management is important to the Government of Canada and that we are not satisfied. Unless we see it come alive, we are going to insist on seeing those departmental reports and all those things you read from the Canadian Environmental Protection Act.

With that pull from Parliament and a push from—or a resource in—an environmental commissioner, maybe the job will get done. I think the impression I have today is that it could be happening much better.

[Traduction]

That is the existing mandate. In terms of operating procedures, now, if we look at section 2 of the same Act, it states that the government shall take both preventative and remedial measures in protecting the environment, that the government shall take the necessity of protecting the environment into account in making social and economic decisions and that it shall endeavour to establish nationally consistent levels of environmental quality.

And in terms of information and general guidance, subsection g) of section 2 states, and I quote:

g) provide information to the people of Canada on the state of the Canadian environment;

And in terms of the next three points, performance measurements, assessment and audit, section 7 reads as follows:

7(1) The minister may:

Then under the Act, it is discretionary.

- a) establish, operate and maintain a system of environmental quality monitoring. . .
- b) collect, process, correlate and publish on a periodic basis data on environmental quality. . .
- c) conduct research and studies. . .

And there are a few other paragraphs under the Act that also relate to reporting section 138 states that the minister shall submit reports.

According to the Green Plan—and this has already been checked—every department must submit an annual report on environmental impacts. I would like to know whether you feel we already have the tools we require in terms of environmental assessment?

M. Harris: Je pense qu'il faut d'abord se demander si tout cela se concrétise ou non? Si la réponse est négative, il faut donc se demander comment on peut le concrétiser?

À mon avis, nous avons besoin d'un catalyseur ou de quelque chose qui va permettre de donner une signification réelle aux mots que vous venez de citer. J'ai l'impression que tout cela n'a pas encore été concrétisé. Nous pourrions peut-être y arriver, par contre, si l'on donnait aux gens un genre d'encadrement ou d'assistance.

Je pense que nous sommes tous prêts à reconnaître que les mots et les outils sont là. Ils existent, mais il faut un catalyseur ou une bougie d'allumage pour leur insuffler la vie.

Il faut donc donner à quelqu'un le pouvoir et le profil nécessaire pour pouvoir affirmer que le gouvernement du Canada attache une grande importance à la gestion environnementale et que la situation actuelle n'est pas satisfiasante. À moins qu'on insuffle un peu de vie à tous ces beaux principes, nous allons devoir insister pour examiner ces rapports ministériels et pour faire respecter les principes énoncés dans la Loi canadienne sur la protection de l'environnement.

Grâce à l'appui du Parlement et à l'influence—ou aux ressources—d'un commissaire à l'environnement, nous arriverons peutêtre à réaliser tous nos objectifs. Personnellement, j'ai l'impression que le système que nous avons à présent pourrait être bien meilleur.

Le vice-président (M. Chrétien): Merci, monsieur Sauvageau. On va passer maintenant au représentant du Parti réformiste, monsieur Abbott. Vous avez dix minutes.

Mr. Abbott (Kootenay East): Thank you. I will be sharing my time with Mr. Gilmour.

Very quickly, I would like to outline something that is not a subtle difference, but a major difference. I listened to your presentation this morning, which I found very informative. I wrote down the words "green its own operations", referring to the government, "and set an example for industry to be taking a look at government policies and practice".

This is a relatively benign viewpoint of this position by comparison with my impression of representations we've heard from other people who sat in your chair. Those representations, in my judgment, have been more to the extent of intervention, acting as an ombudsman, to bring things to light that would let the respective agencies get involved in enforcement.

This is not a subtle difference; it's a major difference between the two things. I just want an absolute clarification.

My understanding of your presentation is that your vision of this position is one that would be directly involved virtually exclusively with the government for the greening of its operations and the setting of an example for industry. However, this does not necessarily involve an ombudsman capacity. In other words, if a citizen or a group of people wanted some action, they would not be able to access this person to say what people should be gone after.

If there was something wrong going on within the government, then that's the area you're talking about, as opposed to something that is happening outside. I just would like a clarification of that from you.

Ms Davis: I think that's right. We are not proposing that the individual be someone who the public could necessarily approach to intervene. It was a deliberate difference. I guess you would have to look at where the need for that role is in Canada and whether or not there are not mechanisms at the provincial level, for example, to deal with those issues, as opposed to the federal level. It was a deliberate distinction on our part.

Mr. Harris: Could I take the opportunity to clarify a point? You read back to me that we had said "set an example for industry". I think we may have mentioned setting an example for industry with respect to environmental management standards in the ISO procedures.

Generally speaking, in the field of environmental management government has a lot to learn from industry. Many industries have already adopted many of the methodologies we are talking about. There is really some catching up to be done by government rather than the setting of an example. I think there is some learning from the example that is already in the private sector.

[Translation]

The Vice-Chairman (Mr. Chrétien): Thank you, Mr. Sauvageau. We will now move on to the spokesman for the Reform Party, Mr. Abbott. You have ten minutes.

M. Abbott (Kootenay-Est): Merci. Je vais partager mon temps avec M. Gilmour.

Je voudrais vous parler très rapidement d'une différence qui, loin d'être minime, est vraiment majeure. J'ai bien écouté votre exposé ce matin et je l'ai trouvé très informatif. J'ai même noté que vous avez parlé de la nécessité de «lancer la conversion écologique» en parlant du gouvernement, en disant qu'il doit «donner l'exemple à l'industrie, qui s'appuiera sur les politiques et pratiques gouvernementales dans ce domaine».

D'après votre conception du poste, il s'agirait d'un travail relativement anodin, comparativement aux recommandations d'autres témoins. À mon avis, ces recommandations étaient davantage orientées vers l'intervention, c'est-à-dire que le commissaire serait une sorte d'ombudsman qui attirerait l'attention des gens sur diverses situations en permettant aux parties concernées de prendre les mesures qui s'imposent pour appliquer la loi.

Donc, à mon avis, il ne s'agit pas d'une différence minime, mais plutôt majeure entre les deux conceptions. Je veux simplement être sûr de bien vous comprendre.

Si je comprends bien votre exposé, vous dites que le titulaire de ce poste travaillerait directement, et presque exclusivement, avec le gouvernement pour l'aider à fonder ses opérations sur des principes écologiques et à donner l'exemple à l'industrie. Mais à mon avis, cela n'exige pas forcément un ombudsman. Autrement dit, si un citoyen ou un groupe quelconque voulait exhorter le gouvernement à prendre certaines mesures, il ne pourrait pas s'adresser à cette personne pour savoir auprès de qui intervenir.

Si quelque chose n'allait pas au sein du gouvernement, c'est là que cette personne aurait un rôle important à jouer, mais non à l'extérieur du gouvernement. Je voudrais simplement être sûr de bien comprendre votre recommandation.

Mme Davis: Oui, cela me semble juste. Nous ne proposons pas que le public puisse nécessairement intervenir directement auprès de cette personne. Nous avons d'ailleurs voulu établir cette différence. Je pense qu'il faudrait d'abord savoir quels sont les besoins au Canada et s'il existe ou non les mécanismes appropriés au niveau provincial, par exemple, pour permettre des interventions directes sur diverses questions. Nous avons choisi de faire cette distinction.

M. Harris: Puis-je vous demander une mise au point? Vous avez dit tout à l'heure que nous avions parlé de la nécessité de «donner l'exemple à l'industrie». Je pense que nous avons surtout dit qu'il faut donner l'exemple à l'industrie en ce qui concerne le respect de la norme ISO 9000 en matière de gestion environnementale.

En règle générale, c'est plutôt l'industrie qui pourrait apprendre des choses au gouvernement en matière de gestion environnementale. De nombreuses industries ont déjà adopté bon nombre des méthodes dont nous avons parlé. Il s'agit donc, pour le gouvernement, de se rattraper, plutôt que de donner l'exemple. Je pense qu'il doit suivre l'exemple du secteur privé jusqu'à un certain point.

Mr. Abbott: In conclusion, the logical extension of what you're saying is that this would be a very close equivalent to the current position of the Auditor General vis-à-vis fiscal issues, where the Auditor General of Canada is dealing strictly with the government. Your vision, then, of the environmental auditor general would be a concerne, donc, le poste de vérificateur général de l'environnement fairly close parallel.

• 0915

Mr. Harris: In terms of being internal to the government, yes. But we see a large distinction in as much as the Auditor General is not involved in policy development. We think the big hill to climb in the environmental area is getting those policy objectives established and the management procedures and controls to support the policy objectives. Then there's a role for the Auditor General.

There are some spins that go beyond government—we talked about the environment industry—but we don't see an ombudsman or an enforcer role here. It's a leadership role.

Ms Davis: The other parallels to the Office of the Auditor General are in its positioning, reporting and independence.

Mr. Gilmour (Comox - Alberni): Thank you both for coming here today.

Could you expand on the policy role? It's unclear to me whether you're meeting policy review or policy development. How involved in policy do you see the commissioner?

Ms Davis: I would say very, both in the development of new policy where it's needed and in adjusting or modifying existing policy in other departments where environmental matters aren't embedded in those policies. I think initially it's a very heavy involvement in policy development and policy modification within departments and across government before the management systems can be built to support that policy or those policies.

Mr. Gilmour: Do you not see a reluctance on the part of the government-whichever government it happens to be at the time—to in effect have someone meddling in their affairs in policy development? We've had a number of witnesses talk about reviewing policy, but perhaps you could expand on the idea of developing new policies.

Mr. Harris: I don't think we see it as meddling. I think we see it as constructive assistance. I think the words "setting policy" may be too strong. Maybe we mean "influencing policy" or "assisting in the development of policy".

I don't think you're going to turn over the policy-building role to the environmental commissioner. But I think if you had an environmental commissioner with some real experience in the area of environmental policies and the impact they have on an organization, it would help the governments of this country to have that kind of resource as part of the policy development team.

[Traduction]

M. Abbott: Donc, on peut conclure logiquement que ce poste serait plus ou moins l'équivalent du poste actuel du vérificateur général dans le domaine financier, puisque le vérificateur général du Canada traite exclusivement avec le gouvernement. En ce qui vous serait très semblable.

M. Harris: Oui, pour ce qui est de traiter uniquement avec le gouvernement. Par contre, il y a une autre différence assez importante, en ce sens que le Vérificateur général ne participe pas directement à l'élaboration des politiques. À notre avis, le plus gros obstacle dans le domaine environnemental, c'est l'établissement des objectifs en matière de politique et la création de procédures et de contrôles de gestion qui permettent d'atteindre les objectifs en question. Il y a également un rôle pour le Vérificateur général.

Il y a bien entendu certaines fonctions qui dépassent le gouvernement-nous avons parlé tout à l'heure du secteur environnemental — mais le rôle d'ombudsman ou de contrôleur ne serait pas approprié dans ce contexte-là. C'est plutôt un rôle de leadership qu'on associe à ce poste.

Mme Davis: Les autres points de comparaison avec le bureau du Vérificateur général concerne son positionnement, les rapports qu'il produit et son indépendance.

M. Gilmour (Comox-Alberni): Je voudrais commencer par vous remercier tous les deux de votre présence aujourd'hui.

Pourriez-vous nous parler un peu plus de son rôle en ce qui concerne les politiques? Je ne suis pas sûr de savoir si son travail consisterait à revoir les politiques ou à les élaborer. Dans quelle mesure le commissaire participerait-il à l'élaboration des politiques, d'après vous?

Mme Davis: En ce qui me concerne, il jouerait un rôle très actif non seulement pour élaborer de nouvelles politiques, lorsqu'elles sont nécessaires, mais pour modifier ou rectifier les politiques d'autres ministères dont le mandat ne vise pas directement les questions environnementales. Au début, il va jouera probablement un grand rôle dans l'élaboration et la modification des politiques de tous les ministères et services gouvernementaux avant que l'on conçoive les systèmes de gestion qui viendront à l'appui de ces politiques.

M. Gilmour: Ne croyez-vous pas que le gouvernement-quel qu'il soit-risque de ne pas être très enthousiaste devant la possibilité que quelqu'un s'immisce dans ses affaires pour ce qui est de l'élaboration des politiques? Plusieurs témoins nous ont parlé d'un rôle d'examen des politiques, mais peut-être pourriez-vous nous expliquer quelles seraient ses fonctions précises en ce qui concerne l'élaboration de nouvelles politiques.

M. Harris: À notre avis, il ne s'agirait pas d'ingérence, mais plutôt d'assistance constructive. Je pense que le terme «définir la politique» est trop fort. Je suppose que son travail consisterait plutôt à «influencer» ou à «aider à l'élaboration» des politiques.

Évidemment, il ne s'agit pas de confier l'entière responsabilité de l'élaboration des politiques au commissaire à l'environnement. Mais si ce commissaire avait une expérience concrète des politiques environnementales et de leur incidence sur les organisations, les gouvernements pourraient profiter de cette expertise dans le cadre du processus de l'élaboration des politiques.

beforehand?

[Text]

Mr. Gilmour: Finally, I really liked your term "the senior environmental champion"; I think it sums up a lot. Perhaps you could expand on what you see as this person's qualifications to come to the job. Do they need, for example, to be part of government

Also, what do you see as the term? What length of term would they have and would it be renewable?

Mr. Harris: We have suggested a three-year term initially, which would be coincident with our concept of a review after three years.

We're fairly open minded as to the qualifications the individual should bring to the job. I think knowledge and understanding of the processes of government is important, but I don't necessarily think having worked within government is essential.

Like many witnesses before us, we see this as a multi-disciplinary field. You need somebody with some scientific or technical ability because a lot of this is engineering and science. You need somebody who has some appreciation of law and the way the laws in this country trickle down to the federal level. Also, there's an awful lot of environmental law at the provincial level, and even municipalities deal with the common issues of water treatment and sewage, which are day-to-day issues for many Canadians.

We believe it's not really important what the educational qualifications are as long as there's a real focus on management and policy, with some experience. I don't think you would bring a junior person into this position. I think you should bring somebody experienced with management and implementation of environmental management systems into an organization.

The person could be a lawyer, an engineer, a chartered accountant, a management consultant or a doctor. If they have some management capability and the ability to work effectively at a senior level within government I think that's important. Their challenge will be to get buy—in from senior civil servants.

• 0920

Le vice-président (M. Chrétien): Merci beaucoup, monsieur Gilmour. Monsieur Abbott, merci beaucoup. Alors, du côté du parti ministériel, monsieur DeVillers.

M. DeVillers (Simcoe-Nord): Merci, monsieur le président.

Good morning. You are giving us evidence similar to that we received from previous witnesses in that you see the role being split between the auditing function, which it was suggested could remain with the Auditor General's office, and the policy review or policy development coaching role, as you've described it, which would be put elsewhere. Do you foresee one of those roles proceeding without the other one? Are they both essential?

[Translation]

M. Gilmour: Enfin, je voulais vous dire que j'aime beaucoup le terme que vous avez employé pour décrire cette personne; vous l'avez qualifiée de «défenseur haut placé de l'environnement»; pour moi cela dit tout. Peut-être pourriez-vous nous dire en quoi consisteraient les qualifications du titulaire. Faudrait-il, par exemple, qu'il soit déjà employé du gouvernement?

De plus, quelle serait la durée de son mandat, et serait-il renouvelable?

M. Harris: Nous avons proposé un mandat de trois ans au départ, ce qui cadrerait avec notre recommandation selon laquelle un examen soit fait après trois ans.

Quant aux qualifications du titulaire, nous sommes très ouverts. À mon avis, il serait important qu'il ait une bonne connaissance et compréhension du fonctionnement du gouvernement, mais le fait d'avoir travaillé pour le gouvernement ne serait pas une qualité essentielle.

Comme de nombreux témoins avant nous, nous considérons qu'il s'agit là d'un travail multidisciplinaire. Il faut donc que le titulaire ait des compétences scientifiques ou techniques, car l'on touche souvent au génie et aux sciences dans ce travail. Il faut que le titulaire connaisse aussi le système judiciaire et qu'il sache jusqu'à un certain point comment les lois sont appliquées au niveau fédéral. Il y a également toutes sortes de lois environnementales à l'échelon provincial et même municipal, puisque les municipalités sont appleées à aborder fréquemment des questions comme le traitement des eaux usées, par exemple, qui sont des questions importantes pour la majorité des Canadiens.

En ce qui nous concerne, les qualifications en matière d'instruction sont moins importantes, à condition que le titulaire ait une certaine expérience du domaine et une véritable expertise dans le domaine de la gestion et des politiques. Par conséquent, il ne conviendrait pas de nommer un cadre débutant à ce genre de poste. Il faut quelqu'un ayant de l'expérience en gestion et dans la mise en oeuvre des systèmes de gestion environnementale dans un contexte organisationnel.

Il pourrait s'agir d'un avocat, d'un ingénieur, d'un comptable agréé, d'un expert-conseil en gestion ou d'un médecin. S'il a de bonnes compétences en gestion et peut travailler efficacement avec des cadres supérieurs au sein du gouvernement, ce sont les deux qualités les plus importantes. Le plus difficile pour lui sera de s'assurer de l'adhésion des hauts fonctionnaires du gouvernement.

The Vice-Chairman (Mr. Chrétien): Thank you very much, Mister Gilmour. Thank you, Mister Abbott. On the government side, I will now recognize Mr. DeVilliers.

Mr. DeVillers (Simcoe-North): Thank you, Mister Chairman.

Bonjour. Vous adoptez une position semblable à celle d'autres témoins, en ce sens que vous voyez une séparation entre la fonction de vérification qui, selon certains, peut continuer de relever du Bureau du vérificateur général, et la fonction d'encadrement des fonctionnaires, en ce qui concerne l'examen ou l'élaboration des politiques, telle que vous l'avez décrite, qui relèverait d'un service tout à fait distinct. Pensez-vous que l'une peut exister sans l'autre, ou les deux sont-elles essentielles?

Ms Davis: Yes, we believe that both are essential. The timing of it may be such that the environmental commissioner has to get management systems and policies in place before the audit can be as effective as it might otherwise be.

But sound environmental management, as sound management of anything else, includes that full accountability design, which includes an audit. So we do believe that you need the whole package on environment.

Mr. DeVillers: But one office is in place so the new initiative required is in the area of the commissioner. Is that fair?

Ms Davis: That's right.

Mr. DeVillers: We've had suggestions from other witnesses that we should perhaps be looking at a commission instead of a commissioner. Have you given that any thought?

Mr. Harris: We've given it some thought. We do believe that this is a multi-disciplinary game. I do believe that you're going to need to get scientific and legal people at the table. Their roles may be for just six months or heavy for six months in various parts of what I would describe as the ramp-up.

My personal inclination would be that you're making this more difficult than you need if you create a commission. I think it's important to get multi-disciplinary skills to the table. It'll very much depend on who the commissioner is, what the mandate is, and how fast you want to do it.

Mr. DeVillers: One suggestion that might be helpful—it has come to us from previous witnesses—is the concept of keeping the NGOs involved on an advisory committee level, not to do the meddling in policy development, which Mr. Gilmour referred to, but to have some input.

Mr. Harris: We have some fairly strong views on that. We don't think the environmental commissioner or commission should be turned over to the NGOs. I think NGOs have a useful role. Historically they've certainly raised a lot of issues to the front of the deck. But I think we have to keep the focus on management, implementation, and what can realistically be done with the resources at hand.

Mr. DeVillers: So you'd even be opposed to their involvement at an advisory level?

Mr. Harris: No, not at an advisory level. I think that's a good idea.

Mr. DeVillers: That's what I think. That's the suggestion that has come to us, that it be on an advisory level—

Mr. Harris: I think that's a good suggestion.

Mr. DeVillers: —to perhaps get some of those other disciplines you referred to involved.

[Traduction]

Mme Davis: Oui, nous estimons que les deux sont essentielles. Selon le moment où tout cela va se faire, il va peut-être falloir que le commissaire à l'environnement mette en place des systèmes et politiques de gestion avant qu'une vérification puisse être réellement efficace.

Pour assurer la saine gestion de l'environnement, et de toute autre chose, il faut un cadre de responsabilité adéquat, y compris une procédure de vérification. Voilà pourquoi il faut, selon nous, que ces mêmes exigences soient remplies dans le contexte de l'environnement.

M. DeVillers: Mais comme il existe déjà un bureau, en matière de nouvelles initiatives, ce qu'il faut surtout, c'est un poste de commissaire, n'est-ce pas?

Mme Davis: Voilà.

M. DeVillers: Certains témoins semblent penser qu'il nous faut une commission, plutôt qu'un commissaire. Avez-vous songé à cette possibilité?

M. Harris: Oui, nous y avons songé. À notre avis, il s'agit d'un travail multidisciplinaire, et par conséquent, l'apport de spécialistes scientifiques et de juristes sera absolument indispensable. Leur mandat pourrait être simplement de six mois, ou être très intensif pendant ces six mois, c'est-à-dire la période que je qualifierais de préparatoire.

Personnellement, j'estime que vous allez probablement vous compliquer la tâche si vous optez pour une commission. Il est très important de prévoir la participation d'experts représentant un grand nombre de disciplines. Le succès de l'organisation dépendra évidemment du titulaire du poste de commissaire, de la nature du mandat et du délai d'exécution prévu.

M. DeVillers: Certains témoins nous ont recommandé—et je crois qu'il pourrait s'agir là d'une suggestion utile—de maintenir la participation des ONG par le biais de comités consultatifs, non pas pour contribuer à l'élaboration des politiques, comme le disait M. Gilmour, mais plutôt pour donner leur avis sur les mesures proposées.

M. Harris: Nous avons une opinion assez tranchée à ce sujet. Nous n'acceptons pas l'idée que le commissaire à l'environnement ou la commission, selon le cas, soit à la remorque des ONG. Il va sans dire que ces dernières peuvent jouer un rôle important. Par le passé, d'ailleurs, elles ont réussi à donner un caractère prioritaire à bien des questions importantes. Mais il faut, à mon avis, que la gestion et la mise en oeuvre d'initiatives réalistes, qui correspondent aux ressources disponibles, soient au coeur de la stratégie d'intervention.

M. DeVillers: Donc, vous ne voudriez même pas qu'elles participent à titre consultatif?

M. Harris: À titre consultatif, si. C'est une bonne idée.

M. DeVillers: C'est ce que je pense, moi aussi. C'est d'ailleurs ce qu'on nous a recommandé—que leur rôle soit de nature consultative...

M. Harris: Oui, c'est une bonne suggestion.

M. DeVillers: . . . afin de profiter de l'expertise qui existe dans d'autres disciplines, comme vous l'avez recommandé.

Mr. Harris: As a resource, yes.

Mr. DeVillers: You've indicated the importance of the independence of the commissioner or the office but that it should work in close proximity to Environment Canada. I'm wondering if you could maybe expand on how you could envisage that happening.

Ms Davis: The reason we said that was really to make use of the resources that exist in Environment Canada. This commissioner should use the programs and matters that are under way. That's what we meant by close proximity.

I'm not really sure how you would structure it. You'd have to decide. We didn't want the person to necessarily report through Environment Canada but to be positioned there and to have access to the personnel, resources, and programs. So that was the purpose.

Mr. Harris: In our brief we referenced the CCME and the national round table. There are other groups that work in close proximity to Environment Canada. I think all of these organizations have done some work towards policy development, and the environmental auditor general shouldn't have to start from scratch. There's already a lot of knowledge within the government.

• 0925

Mr. DeVillers: 1 think maybe part of your answer to Mr. Sauvageau's question was that there are laws and regulations in place but we seem to need what you've described as a coach. We've heard from previous witnesses that one of the reasons that shouldn't be done through Environment Canada is because of interdepartmental jealousies, if we can call it that, where one department was intervening or supervising another department.

Is that consistent with your vision of the concept?

Mr. Harris: Very much so. We see an independent role. We see the need for some authority outside the bounds of any one department. In the same way that the Auditor General has the ability to move within government and command the respect of senior officials, we would see an environmental auditor or environmental commissioner having the same independence.

Mr. DeVillers: So you see this role as necessary even though there may be existing tools in the tool box Mr. Sauvageau referred to.

Mr. Harris: Yes.

Mr. DeVillers: I think your indication was that this commissioner would report directly to Parliament. Did you give any thought as to how frequently that reporting should be done and suggestions you might have for implementation of or action upon these recommendations in the report?

Ms Davis: We didn't come up with a timeframe as to frequency. I think that it would have to be flexible and perhaps more frequent at the beginning than as things mature. We saw it as reporting on the status of the implementation of the plan

[Translation]

M. Harris: Oui, à titre de ressource.

M. DeVillers: Vous avez insisté sur l'indépendance du commissaire ou du bureau, mais en même temps vous avez recommandé qu'il travaille en étroite collaboration avec Environnement Canada. Je me demande si vous pourriez nous expliquer comment cette collaboration pourrait se faire.

Mme Davis: Si nous avons parlé de collaboration, c'est surtout parce qu'il faut à notre avis profiter au maximum des ressources qui existent au sein du ministère de l'Environnement. Le commissaire devrait donc s'appuyer sur les programmes et initiatives qui sont déjà en place. Voilà ce à quoi nous songions en parlant d'étroite collaboration.

Je ne suis pas sûre de savoir quelle serait la nature organisationnelle de cette collaboration. Ce sera à vous de décider. Nous ne souhaitions pas que cette personne relève nécessairement d'Environnement Canada, mais plutôt que son poste y soit rattaché afin qu'elle ait accès au personnel, aux ressources et programmes du ministère. C'était cela notre objectif.

M. Harris: Dans notre mémoire, nous avons parlé du CCME et de la table ronde nationale. Il existe également d'autres groupes qui travaillent en étroite collaboration avec Environnement Canada. Je crois que tous ces organismes ont commencé à préparer des politiques, et par conséquent, le vérificateur de l'environnement ne partira pas de zéro. Il existe déjà énormément de connaissances au sein du gouvernement.

M. DeVillers: En répondant à M. Sauvageau tout à l'heure, vous essayiez d'expliquer que même si un certain nombre de lois et de règlements ont déjà été adoptés, il manque à présent quelqu'un que vous avez décrit comme un entraîneur. D'autres témoins nous ont dit qu'il ne faudrait pas que ce travail relève d'Environnement Canada à cause de cette jalousie interministérielle, si l'on peut dire, qui peut se manifester lorsqu'un ministère s'ingère dans les affaires d'un autre ministère ou est habilité à le superviser.

Est-ce que cela correspond à votre vision du concept?

M. Harris: Oui, tout à fait. À notre avis, le commissaire doit être tout à fait indépendant. Il faut qu'il puisse exercer son autorité indépendamment des pouvoirs d'un ministère quelconque. Comme le vérificateur général, qui exerce ses pouvoirs vis-à-vis de l'ensemble des ministères fédéraux et qui se fait respecter par les hauts fonctionnaires de ces mêmes ministères, le vérificateur de l'environnement ou le commissaire à l'environnement jouirait de la même indépendance.

M. DeVillers: Donc, ce rôle vous semble tout à fait nécessaire, même si la boîte à outils comme le disait M. Sauvageau, contient peut-être déjà les outils requis.

M. Harris: Oui.

M. DeVillers: Vous sembliez laisser entendre que ce commissaire relèverait directement du Parlement. Avez-vous pensé à la fréquence des rapports qu'il devrait produire et avez-vous des suggestions à faire quant aux mécanismes qui permettront de donner suite à ces recommandations?

Mme Davis: Nous n'avons pas recommandé de calendrier particulier en ce qui concerne la présentation des rapports. Je pense qu'il faudrait prévoir une certaine souplesse de ce côté-là et peut-être prévoir des rapports plus fréquents au début du

to incorporate environmental management in government. So this mandat. Pour nous, ces rapports devraient traiter de la mise en position would have to report because they would be accountable for what they do, as is every senior government official. In time, their reports would perhaps be subjected to review by the Office of the Auditor General, as other reports are.

So it was really status reporting against stated objectives and plans, which this office would establish for itself, and showing how it has been accountable for its activities over a period of time.

Mr. Harris: The first report of the environmental commissioner might be to present the plan. Having been appointed and having looked at the current state of the union relative to environmental matters, develop a game plan, talk about this pilot project in some detail, and decide what the game plan is in general terms beyond that.

The next report would maybe be at the end of the pilot project to get the go-ahead to do the roll-out. Then you'd talk on the roll-out against specific benchmarks.

It's very much, as we mentioned earlier, a project orientation with milestones and reporting at various milestones, which may not annually fit the cycle of Parliament, but that's going to be the nature of the game, I think.

Mr. DeVillers: So you're suggesting more or less a report-asneeded basis.

Mr. Harris: I think there will be a requirement to report. I don't think we'd allow the environmental commissioner to come back and say "It's not needed so I'm not reporting." I think there'll be some very tight milestones established. Let's make the reporting fit the job rather than have an arbitrary annual report.

Ms Davis: I would just add that the office of the commissioner would have to be involved initially in setting the plan and establishing the benchmarks and points in time where it's going to report. So that office is involved in setting those deadlines and what they're going to report against. It would then follow that plan throughout, unless it needed some modification.

M. DeVillers: Est-ce que vous avez fini? Merci.

Le vice-président (M. Chrétien): Merci beaucoup, monsieur DeVillers. Alors, maintenant la première phase des questions est terminée. On avait alloué dix minutes à chacun de trois partis politiques.

Pour la deuxième partie de l'interrogation cinq minutes sont allouées à chaque député. M. Sauvageau, vous me ferez un signe de la main si vous avez l'intention d'intervenir. Monsieur Sauvageau.

M. Sauvageau: Vous avez bien parlé d'environ vingt personnes pour travailler au bureau du commissaire en environnement dans le cadre de la fonction que vous prévoyez, n'est-ce pas?

[Traduction]

oeuvre du plan d'intégration des principes de gestion environnementale dans l'ensemble des ministères fédéraux. Il faut absolument que ce commissaire présente des rapports, étant donné qu'il doit rendre compte de ses activités, comme tout autre haut fonctionnaire. Plus tard, on pourrait prévoir que ces rapports soient examinés par le Bureau du vérificateur général, comme c'est le cas d'autres rapports.

Donc, l'objet de ces rapports serait de parler de l'état d'avancement des initiatives gouvernementales par rapport aux objectifs et plans prévus, ces demiers devant être fixés par les responsables du bureau même, et de rendre compte des activités sur une période donnée.

M. Harris: Le premier rapport du commissaire à l'environnement aurait peut-être pour objet de présenter un plan d'action. A la suite de sa nomination, et une fois qu'il saura quel est l'état d'avancement du dossier environnemental au sein du gouvernement, il pourra élaborer un plan d'action, préciser les détails du projet pilote et expliquer en quoi consistera sa stratégie générale par la

Le rapport suivant pourrait être déposé à la fin du projet pilote pour obtenir l'autorisation de commencer à mettre en oeuvre des mesures précises. À ce moment-là, il décrirait les jalons précis permettant d'évaluer le succès de la phase de mise en oeuvre.

Comme nous le disions tout à l'heure, le travail serait organisé en fonction du modèle projet, avec des étapes précises, et des rapports à présenter après chaque étape, qui ne vont pas nécessairement correspondre au cycle annuel du Parlement, et c'est ainsi que le travail va devoir s'organiser, à mon avis.

M. DeVillers: Donc, vous recommandez que les rapports soient produits en fonction des besoins.

M. Harris: Je pense qu'il faut prévoir l'obligation de produire des rapports. Il ne faudrait pas que le commissaire à l'environnement se contente de nous dire: «Et bien, il n'est pas nécessaire de faire un rapport, alors je n'en fais pas.» Il faut, au contraire, des jalons bien précis. Mais faisons en sorte que les rapports correspondent à la nature du travail, plutôt que d'exiger la présentation d'un rapport annuel, selon un calendrier tout à fait arbitraire.

Mme Davis: J'ajouterai que le bureau du commissaire doit participer, pendant l'étape initiale, à la préparation du plan d'action et à la définition des jalons précis et du calendrier de présentation de rapports. Puisque le bureau participe à l'élaboration du calendrier, il va savoir à quel moment il devrait présenter des rapports. Il n'aura ensuite qu'à suivre le plan prévu, à moins que des modifications ne soient nécessaires pour une raison ou une autre.

Mr. DeVilliers: Have you finished? Thank you.

The Vice-Chairman (Mr. Chrétien): Thank you very much, Mister DeVilliers. Our first round of questioning is now ended. During that round, each of the three political parties had ten minutes for questioning.

During the second round, each member will have five minutes only. Mister Sauvageau, please signal to me if you intend to question the witnesses. Mister Sauvageau.

Mr. Sauvageau: I believe you mentioned the possibility of approximately twenty employees working for the Office of the Environmental Commissioner, based on the various responsabilities that you have set out. Is that correct?

Mr. Harris: That's what I said by way of example. I'm trying to give you an order of magnitude. Whether it is 12 people, 20 people, or 30 people, it's of that order of magnitude relative to 10 times that size. I don't have the job descriptions and I haven't seen what the role is fully expected to be, but I think that's good.

• 0930

M. Sauvageau: Dans votre réponse, vous avez parlé d'un bureau de 250 personnes. M. Golbloom est venu avant-hier nous parler de son bureau et justement, il y a environ 250 personnes qui travaillent au bureau du commissaire; et si on considère le nombre de 20 personnes approximativement, on peut faire une comparaison avec le bureau du commissaire en environnement de Nouvelle-Zélande où il y a à peu près 12 personnes, si je ne m'abuse. Mais la Nouvelle-Zélande a un territoire quelque peu moins grand et une population cinq fois moins nombreuse, alors ne pensez-vous pas qu'avec un bureau de 20 personnes, cela ferait comme mettre une goutte d'eau dans l'océan et que le coach n'aurait pas l'équipe pour remporter les séries éliminatoires?

Mr. Harris: Not at all. I think 20 people could be very effective. You're working at the policy end. The management and implementation are going to be done by existing staff within the departments of government.

Notwithstanding the large size of our country, a small, highly focused team hitting the right places within the senior parts of government, with the endorsement of Parliament, could make a substantial impact. I don't think you need a large regional office network. We have a similar-sized consulting practice in our group. We cover the country quite comfortably.

M. Sauvageau: Donc, un bureau dix fois plus petit que celui du commissaire aux langues officielles pourrait être efficace et faire avancer la cause environnementale au Canada?

Mr. Harris: Well, no.

Ms Davis: Not the auditing. We don't see them as taking place in that office, but rather in the Office of the Auditor General. This group, or this team of people, is policy advisory, and coaching and helping existing management in departments.

The manpower and the resources are there in government departments. The role of this office is to assist those individuals in incorporating environmental matters and sustainable development matters into their day-to-day activites.

M. Sauvageau: Merci. Vous avez dit aussi que le commissaire devrait participer à l'élaboration des politiques en matière environnementale. Est-ce que j'ai bien compris?

Ms Davis: Yes.

Mr. Harris: We said the commissioner would assist in the development of environmental policies and the review of existing policies relative to environmental aspects, so...

[Translation]

M. Harris: Oui, c'est le chiffre que j'ai cité à titre d'exemple. Je voulais simplement vous donner un ordre de grandeur. Qu'il s'agisse de 12, de 20 ou de 30 employés, je voulais simplement vous faire comprendre qu'il s'agit d'un groupe relativement limité; il ne pourrait jamais s'agir de dix fois plus d'employés. Je n'ai pas de description de postes, évidemment, et je ne sais pas exactement en quoi va consister son rôle, mais cela me semble tout à fait suffisant.

Mr. Sauvageau: In your answer, you spoke of an office with 250 people. Mr. Goldbloom came before the committee the day before yesterday to talk about his own office and it turns out that the commissioner has approximately 250 employees working for him; if we're using the figure of 20 employees, that would be very comparable to the environmental commissioner's office in New Zealand, which has a staff of about 12, if I'm not mistaken. However, as New Zealand is a somewhat smaller country with only one fifth the population of Canada, don't you think that an office with only 20 employees would be a drop in the bucket and that, in fact, the coach would not have the team he needs to get past first base?

M. Harris: Pas du tout. Je pense qu'une vingtaine d'employés serait très efficace. Cette équipe s'occuperait surtout de politiques. Ce sont les employés des ministères fédéraux qui vont gérer et mettre en oeuvre les initiatives.

Malgré notre vaste territoire, j'estime qu'une petite équipe ayant l'appui du Parlement, s'étant fixé des objectifs stratégiques bien précis et sachant quel haut fonctionnaire pourrait leur être le plus utile peut être extrêmement efficace. À mon avis, il n'y a pas besoin d'un grand réseau de bureaux régionaux. Notre groupe offre des services d'experts—conseils avec un personnel semblable. Nous arrivons à couvrir toutes les régions du pays sans difficulté.

Mr. Sauvageau: So, an office ten times smaller than the office of the Commissioner of Official Languages could be efficient in advancing the environmental cause in Canada?

M. Harris: Non, pas tout à fait.

Mme Davis: Pas sur le plan de la vérification. Pour nous, cette fonction ne doit pas relever de ce bureau-là, mais plutôt du bureau du vérificateur général. L'équipe dont on parle jouerait le rôle de conseillers en matière de politiques; elle encadrerait et aiderait les gestionnaires déjà en poste dans les divers ministères.

Les ministères fédéraux disposent déjà des effectifs et des ressources nécessaires pour assumer les autres responsabilités. Le rôle du bureau du commissaire serait d'aider ces personnes à incorporer les principes de la protection environnementale et du développement durable dans leurs activités quotidiennes.

Mr. Sauvageau: Thank you. You also said the commissioner should play a role in the development of environmental policy. Am I right?

Mme Davis: Oui.

M. Harris: Nous avons dit que le commissaire contribuerait à l'élaboration des politiques environnementales et à l'examen des politiques déjà en place du point de vue de leur respect des principes écologiques, etc...

M. Sauvageau: D'accord. Mais le commissaire serait nommé par le gouvernement.

It's a nomination post, okay.

Justement, M. Goldbloom, qui est venu témoigner ici, a répondu négativement à la question «est-ce que vous voudriez avoir plus de pouvoir?», parce que, disait-il, une personne nommée dans le sens démocratique de la responsabilité ministérielle, ne devait pas prendre des décisions à la place des élus.

Ne pensez-vous pas qu'une nomination dans un pays démocratique et dans un pays de responsabilité ministérielle, une nomination qui prendrait des décisions politiques pourrait aller à l'encontre de notre système politique?

Ms Davis: I would think this person has to come back to Parliament for approval of policy decisions. Ultimately, I don't think it does go against the democratic system, in that this person might be appointed by Parliament to make recommendations to Parliament.

Parliament ultimately makes the decision. It is the government's policies that are adopted and carried out by the departments.

M. Sauvageau: Mais ce sont les élus qui vont élaborer les politiques, les normes. Ce sont les élus qui vont faire ces politiques et ces normes, et le commissaire va les faire appliquer?

Mr. Harris: Yes.

M. Sauvageau: Maintenant, est-ce qu'il me reste une petite minute, monsieur le président?

Le vice-président (M. Chrétien): Très courte.

M. Sauvageau: Je cite une phrase de votre texte:

Avec le temps, une fois que la gestion dynamique de l'environnement deviendra naturelle pour les fonctionnaires gouvernementaux canadiens, le bureau du VGE pourra alors être progressivement dissous.

Je vous cite cette phrase—là et je vous parle de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement qui est difficilement respectée à cause des contraintes que l'on connaît et qui existent depuis 1988. «Avec le temps», c'est comme une chanson de Jacques Brel, vous considérez qu'il faut combien de temps? Des décennies, des siècles, des années?

• 0935

Mr. Harris: My vision is it's probably a five-to ten-year job. I think we'll know whether it's working and whether the mandate should be extended after three years.

This is very much an experiment for the Government of Canada. We've seen something similar in New Zealand, but it is uncharted water. We've seen some private sector examples. How applicable will they be to the public sector? How well will it work?

[Traduction]

Mr. Sauvageau: I see. But the commissioner would be appointed by the government.

C'est un poste auquel il faut être nommé.

In that connection, Mr. Goldbloom, who recently appeared before this committee, answered no to the question of whether he would like to have more power because, as he put it, a person appointed through the democratic exercice of ministerial responsibility should not be making decisions in the place of elected officials.

Don't you think that in a country like Canada, whose democratic system is founded on the notion of ministerial accountability, appointing someone to make policy decisions would be in complete contradiction to our political system.

Mme Davis: Je suppose que cette personne serait tenue de faire approuver toute décision de ce genre par le Parlement. À mon avis, ce ne serait pas contraire au système démocratique canadien, en ce sens que cette personne pourrait être nommée par le Parlement en vue de lui faire des recommandations.

En fin de compte, c'est le Parlement qui prend la décision. Les politiques du gouvernement sont adoptées par le Parlement et exécutées par les ministères.

Mr. Sauvageau: But elected representatives are the ones who are responsible for developping policy and standards. In other words, elective representatives will develop the policy and the standards and the commissioner will simply enforce them. Is that what you mean?

M. Harris: Oui.

Mr. Sauvageau: Now, I guess I have about a minute left, don't I Mr. Chairman?

The Vice-Chairman (Mr. Chrétien): Make it a very short question.

Mr. Sauvageau: I would like to quote a sentence from your brief:

In time, once pro-active environmental management is second nature to Canadian government officials, the office of the EAG might be phased out...

I quote you this sentence and refer to the Canadian Environmental Protection Act, which is not really being enforced, because of the constraints we are all aware of and which have been around since 1988. You said "in time", which are the words of a Jacques Brel song, but I am wondering how much time you think will be needed? Decades, centuries or just years?

M. Harris: Selon moi, il faudrait sans doute compter cinq ou dix ans. Je pense qu'après trois ans, nous saurons si cela donne les résultats escomptés et si le mandat devrait être prolongé.

Pour le gouvernement du Canada, c'est tout à fait expérimental. Nous avons vu quelque chose de semblable en Nouvelle-Zélande, mais c'est essentiellement sans précédent. Nous avons vu certains exemples tirés du secteur privé. Dans quelle mesure s'appliquerontits au secteur public? Cela va-t-il bien fonctionner, et dans quelle mesure?

As I mentioned in my earlier remarks, if we're talking about this in ten years, we've missed the boat. I would hope the job will be done within ten years, and hopefully five is a more realistic target.

Le vice-président (M. Chrétien): Merci beaucoup, monsieur Sauvageau.

Les deux prochains intervenants seront, dans l'ordre, M. Lincoln et M. Finlay.

Mr. Lincoln (Lachine—Lac-Saint-Louis): I have a question for either Mr. Harris or Mrs. Davis.

I'd like to come back to these functions and the comparison with the language commissioner so there's no equivocation or misunderstanding. As far as I remember, the language commission has 150 people and I think five or six regional offices.

I happen to agree with you 100% that the chief focus of the commissioner should be policy and programs, and that a small multi-disciplinary team could be the catalyst and we wouldn't need regional offices. So when you made the comparison with the language commissioner, it was really in the role of a catalyst or a spark-plug, I guess, rather than in the structure.

Mr. Harris: The structure is not what we like. What we like about the Commissioner of Official Languages is the advocacy, the vision, the leadership—keeping us all on track.

Mr. Lincoln: We understand each other very well; I wanted to make sure of that.

I listened to your answer to Mr. Sauvageau and I wanted to make sure we understood each other. Mr. Goldbloom is not appointed by the government but by Parliament, which is a very, very important distinction. I believe his appointment has to be ratified by two-thirds of the members of Parliament. He's answerable to Parliament, not government. I understand from the thrust of your answers you would want the same model—in other words, a commissioner responsible to Parliament to ensure his independence, which is a very strong distinction.

There was another set of questions and answers regarding policy that I think needs to be clarified as well, because at one point Mr. Sauvageau said the elected people will propose policies and the commissioner will ensure they are implemented—

Le commissaire va les faire appliquer.

I want to see whether we understand it the same way. I visualize the commissioner making recommendations and suggestions for policy review and adjustment or new policies and programs in the light of failed policies. He could, for example, intervene to say "You know, I've been looking at the fishery thing. I recommend we do it a certain way".

[Translation]

Comme je l'ai mentionné auparavant, si nous sommes encore en train d'en parler dans dix ans, nous aurons raté le coche. J'espère que le travail sera fait dans dix ans, ou même cinq, ce qui est une cible plus réaliste.

The Vice-Chairman (Mr. Chrétien): Thank you very much, Mister Sauvageau.

The next two persons to have the floor will be Mr. Lincoln and Mr. Finlay, in that order.

M. Lincoln (Lachine—Lac-Saint-Louis): Ma question s'adresse soit à M. Harris, soit à M^{me} Davis.

J'aimerais que nous reparlions de ces fonctions et de la comparaison avec le commissaire aux langues officielles, pour que tout soit clair et sans équivoque. Si ma mémoire est bonne, le Bureau du commissaire aux langues officielles compte 150 employés et cinq ou six bureaux régionaux.

Il se trouve que je suis d'accord avec vous à 100 p. 100 quand vous dites que le commissaire devrait axer ses efforts entièrement sur les politiques et les programmes et qu'une petite équipe multidisciplinaire pourrait servir de catalyseur, sans qu'il y ait de bureaux régionaux. J'imagine que c'est plutôt à ce rôle de catalyseur ou de bougie d'allumage, plutôt qu'à la structure que vous pensiez lorsque vous avez comparé ce bureau à celui du commissaire aux langues officielles.

M. Harris: Effectivement, ce n'est pas la structure qui nous plaît, c'est le rôle de défenseur des droits, de visionnaire et de chef que joue le commissaire aux langues officielles que nous retenons—grâce à lui, nous restons dans le droit chemin.

M. Lincoln: Nous nous comprenons très bien; je voulais m'en assurer.

J'ai écouté la réponse que vous avez donnée à M. Sauvageau et je voulais m'assurer que nous étions sur la même longueur d'ondes. M. Goldbloom n'a pas été nommé par le gouvernement, mais par le Parlement; cette différence est très, très importante. Je pense que sa nomination a dû être ratifiée par les deux tiers des députés fédéraux. Il doit rendre des comptes au Parlement et non au gouvernement. C'est au même modèle que vous songez pour l'autre commissaire si j'ai bien saisi la teneur de vos réponses. Le commissaire serait responsable devant le Parlement, ce qui assure son indépendance.

C'est une différence très importante. Une autre série de questions et réponses portait sur les politiques et là encore, j'aurais besoin de précisions. M. Sauvageau a dit que les élus proposeraient des politiques et que le commissaire s'assurerait de leur mise en oeuvre...

The Commissioner would have them implemented.

Je veux voir si nous comprenons les choses de la même façon. Ayant à l'esprit des politiques qui ont échoué, j'imagine que le commissaire ferait des recommandations et suggérerait de passer en revue certaines politiques pour les modifier; ou, il pourrait proposer de nouvelles politiques et de nouveaux programmes. Il pourrait, par exemple, intervenir pour dire qu'il a réfléchi à la question des pêcheries et qu'il propose de faire les choses de telle ou telle façon.

I don't see his role as the maker or the applier of policy but really as the catalyst to suggest change—to propose new ways of doing things the government will choose or not choose to adopt and eventually apply. Is that the way you see it?

Mr. Harris: I'd say yes, Mr. Lincoln. We see it the way you've described and we see the implementation not being all within the commissioner's office. The commissioner will act as a catalyst for the implemention, provide him or herself as a resource to the management team of Public Works, which is looking at energy retrofit, and sit in with the team and say "Have you thought about this? Did you see what they've done at B.C. Buildings Corp.? There are some real opportunities here. Let's look at some models that have worked".

• 0940

Mr. Lincoln: I wanted to make sure of that, because otherwise it would be in complete contradiction with your own idea that the office will fade away in ten years. In other words, he acts as a catalyst to see that his recommendations and his vision of policy find-

Mr. Harris: A catalyst, an educator.

Mr. Lincoln: —an educator and eventually become reality.

Mr. Harris: That's right.

Ms Davis: That's right.

Mr. Harris: It becomes ingrained in the thinking of the management team of the government.

Mr. Lincoln: Yes, it gets ingrained in the system.

Le vice-président (M. Chrétien): Merci beaucoup, monsieur Lincoln. Les questions étaient très pertinentes.

Monsieur Finlay, vous avez cinq minutes.

Mr. Finlay (Oxford): This has been a very good session. I think you have tightened down our vision on what we're looking for. I appreciate the items Mr. Lincoln has made clear, because that's exactly the way I understood what you were saying.

This reporting would therefore ultimately be to Parliament. If it was a case of outlining immediate plans or, as you have mentioned, possibly picking a department for a pilot project, I presume, would there be any precedent for reporting to this standing committee rather than directly to Parliament if it was a matter of getting things going? I don't know. I'd have to defer to Mr. Lincoln or someone else.

Mr. Harris: I'm not aware of a precedent. It's an idea that's worth pursuing, because I think the environmental commissioner will want to test his or her ideas among a group of informed members of Parliament to see whether they're likely to sell to the larger audience. So that kind of advisory committee-you'd use those words in a private sector setting-would be a useful guiding tool, particularly in the early days until the environmental commissioner finds his or her feet.

[Traduction]

Pour moi, ce n'est pas lui qui élaborerait ou mettrait en oeuvre les politiques; il serait plutôt le catalyseur du changement. Il proposerait de nouvelles façons de faire les choses, que le gouvernement pourrait retenir et mettre en oeuvre, ou rejeter. Est-ce ainsi que vous envisagez son rôle?

M. Harris: Oui, monsieur Lincoln. Nous envisageons son rôle comme vous l'avez décrit et la mise en oeuvre des politiques ne serait pas du tout du ressort du bureau du commissaire. Le commissaire agira comme catalyseur de la mise en oeuvre et, en tant que personne ressource, se mettra à la disposition de l'équipe de gestion des travaux publics, qui vise l'amélioration du rendement énergétique. Il pourra participer aux réunions de l'équipe et leur demander s'ils ont pensé à telle ou telle chose, s'ils ont vu, par exemple, ce qu'a fait la BC Building Corporation. Il pourra leur signaler les occasions à saisir, et diriger leur attention sur certains modèles qui ont donné de bons résultats.

M. Lincoln: Je voulais m'en assurer, car l'autre perspective serait totalement en contradiction avec votre propre idée selon laquelle le bureau sera appelé à disparaître progressivement dans une dizaine d'années. Autrement dit, il jouerait le rôle d'un catalyseur et verrait à ce que ses recommandations et sa vision trouvent. . .

M. Harris: Un catalyseur, un éducateur.

M. Lincoln: . . . un éducateur et sa vision deviendrait tôt ou tard la réalité.

M. Harris: C'est cela.

Mme Davis: C'est cela.

M. Harris: L'équipe de gestion du gouvernement finit par s'en pénétrer.

M. Lincoln: Oui cela s'imbrique dans le système.

The Vice-Chairman (Mr. Chrétien): Thank you very much, Mister Lincoln. Your questions were very relevant.

Mister Finlay, you have five minutes.

M. Finlay (Oxford): Cette séance a été excellente. Je pense que vous nous avez permis de préciser notre vision, de mieux définir ce que nous cherchons. J'ai apprécié les précisions élucidées par M. Lincoln, car cela rejoint ma compréhension de ce que vous avez dit.

Le commissaire, donc, serait ultimement responsable devant le Parlement. Pour que les choses démarrent, y aurait-il des précédents qui nous permettent de demander au commissaire de faire rapport à notre comité permanent plutôt qu'au Parlement directement, s'il s'agissait de résumer des plans pour le proche avenir ou de choisir, comme vous l'avez mentionné, un ministère pour un projet pilote, éventuellement? Je ne sais pas. Peut-être que M. Lincoln ou quelqu'un d'autre pourrait répondre.

M. Harris: À ce que je sache, il n'y a pax de précédent. Il s'agit toutefois d'une idée qui mérite qu'on l'examine, car je pense que le commissaire à l'environnement voudra soumettre ses idées à un groupe de députés bien renseignés pour voir si elles seraient bien reçues par l'ensemble des députés. Dans le secteur privé, on parlerait d'un comité consultatif et je crois qu'il s'agirait en l'occurrence d'un outil utile qui permettrait de guider les initiatives surtout au début, jusqu'à ce que le ou la commissaire à l'environnement ait rôdé son rôle.

Mr. Finlay: It seems to me that might-

Mr. Harris: Be helpful.

Mr. Finlay: - reduce some red tape and get things moving.

Mr. Harris: Yes, good idea.

Mr. Finlay: I agree with dividing the auditor and policy encouragement roles. You said "must encourage environmental awareness in policy development but must be able to take action". Perhaps you could expand a little bit on what kinds of actions you would see this person being able to take or taking.

Ms Davis: I would say that the person's positioning in government and knowledge should be such that they can consult and convince senior management within departments to adopt things. Where they don't, because that person reports directly to Parliament, there's a lever there.

Yes, the person can't go into a particular department—they're not the person who's running it—and make changes; but with the right knowledge base and influence and authority, they can affect action.

Mr. Finlay: Affect action.

Ms Davis: That would be a better way to put it.

Mr. Finlay: With respect to a pilot project, I suppose to test their to have too narrow a focus. I'm just wondering if one department would be enough.

Mr. Harris: Traditionally, the way these situations are dealt with in the private sector is that the environmental commissioner or the environmental champion would look at what the environmental issues are across government. Is it our buildings? Is that our major environmental impact in our use of energy and water? Is it our airports? Is it our automobile fleets? Is it the paper we consume in our

Mr. Finlay: That's a big part of it, let me tell you.

Mr. Harris: Yes, but somebody has to go through and look at the environmental impacts of the Government of Canada. Where are they polluting the environment or affecting natural resources, and what are the areas that need to be tackled in priority?

Once you've done that job, then is the time to decide where your pilot project is going to be. I suspect that analysis is available within government, either within Environment Canada or within the departments themselves. That's the way to approach it.

I think what we're saying is that if Environment Canada is going to be seen as the senior environmental leadership department, if it were to turn the spotlight on itself initially, it would help its own credibility to say "We've done it. You can do it too." But that may not be where the environmental impacts of government are the greatest. The view of this committee or of Parliament might be, "Hey, we'd like you to look at military bases first, or airports". I don't know the

[Translation]

M. Finlay: Il me semble que cela pourrait. . .

M. Harris: Être utile.

M. Finlay: . . . éliminer certaines tracasseries administratives et faire démarrer les choses.

M. Harris: Oui, c'est une bonne idée.

M. Finlay: Je suis d'accord quand vous dites que nous devrions bien séparer les rôles de vérificateur et de facilitateur des politiques. Vous avez dit qu'il ou elle devait favoriser la conscience environnementale dans l'élaboration des politiques, tout en étant capable d'agir. Pourriez-vous nous en dire un peu plus long sur le genre de mesure que pourrait prendre cette personne?

Mme Davis: Les connaissances de cette personne et le poste qu'elle occuperait au sein de la hiérarchie gouvernementale devraient être tels qu'elle puisse consulter et convaincre les cadres supérieurs des ministères d'adopter certaines choses. S'ils refusent, cette personne aurait certains recours puisqu'elle fait rapport directement au Parlement.

Oui, cette personne ne peut aller directement dans un ministère et y apporter des changements-ce n'est pas elle qui en est en charge-mais si elle dispose de suffisamment de connaissances, d'influence et d'autorité elle pourra faire bouger les choses.

M. Finlay: Faire bouger les choses.

Mme Davis: C'est mieux formulé.

M. Finlay: Je ne voudrais pas d'un projet pilote trop étroit; ability to do some of these things, I wouldn't want such a pilot project j'imagine que le projet pilote permettrait au commissaire de vérifier s'il peut effectivement effectuer certaines des choses dont nous avons parlé. Je me demande si un seul ministère serait suffisant.

M. Harris: Normalement, dans le secteur privé, le commissaire à l'environnement, ou le défenseur de l'environnement, adopterait une vue d'ensemble quant aux problèmes environnementaux. Est-ce qu'il s'agit de nos immeubles? Seraient-ce là les grandes conséquences environnementales à l'égard de l'énergie et de l'eau que nous utilisons? Les aéroports nous appartiennent-ils? Est-ce notre parc automobile? Est-ce le papier que nous utilisons dans nos bureaux?

M. Finlay: C'est un aspect essentiel de la question, j'en conviens.

M. Harris: Oui, mais il faut que quelqu'un examine les impacts environnementaux des activités du gouvernement du Canada. Où le gouvernement pollue-t-il l'environnement ou affecte-t-il les ressources naturelles? Quelles sont les priorités?

Quand vous aurez la réponse à ces questions, vous pourrez ensuite préciser votre projet pilote. Je soupçonne qu'on puisse obtenir cette analyse du gouvernement, soit d'Environnement Canada ou des ministères eux-mêmes. C'est ainsi qu'il faut voir les choses.

• 0945

Voici ce que nous voulons dire: si l'on désire que le ministère de l'Environnement soit perçu comme celui qui ouvre la marche et donne le ton sur les questions environnementales, cela le rendrait plus crédible au départ de donner l'exemple et de pouvoir dire qu'il a fait telle ou telle chose et que les autres peuvent en faire autant. Mais il se peut que les impacts environnementaux majeurs du gouvernement soient ailleurs. Le comité ou le Parlement pourrait préférer qu'on se penche

answers to that because I haven't done the study, but there is a d'abord sur les bases militaires ou les aéroports. Je ne sais pas, car methodology by which you could address those issues.

Mr. Gilmour: We've had other witnesses describe the Auditor General's power as the power to embarrass. Do you see the commissioner in a similar role? Where do you see his power coming from? What would stop the government of the day from basically ignoring what he's proposing?

Mr. Harris: I think ultimately it will be the pressure from the citizens of the country. Who are the stakeholders and what do they care about? Today the environment is not the highest issue on the minds of Canadian citizens. Probably the economy and unemployment and keeping the country together are the major issues.

The environment historically has been a steady, strong issue. It's of growing importance, and I think pressure will be on parliamentarians to account for environmental stewardship. I think the power to embarrass is an important concept of an environmental commissioner's role.

If the environmental commissioner came back to Parliament and said "I've been trying to get an appointment to talk about environmental management at department X. They won't see me. Part of my report is that that department over there has not even addressed these issues", I think that should have some serious ramifications for management in that department if the Government of Canada has adopted a sustainable development policy and said "This is important to us. We want everybody at the bureaucratic level to work with us to achieve that goal." I think the power to embarrass is key.

Mrs. Hickey (St. John's East): Do you think that the commissioner should review the legislation as it's being developed? Should he have any say in what the legislation will be?

Ms Davis: I think the commissioner should provide input to the development of legislation. I'm not sure he or she should be the key person, or the sole person, but would be on the team. You wouldn't want to end up with some inconsistencies between the work the government is doing and legislation that is proposed.

Mrs. Hickey: But he could be there to advise-

Ms Davis: Advise, absolutely.

Mrs. Hickey: Keep it on track, whatever.

Ms Davis: Yes.

Mrs. Hickey: And would this entail his continuing in the commission? If he did advise on the legislation would it entitle him to continue the job as a commissioner? Would the job go on?

Ms Davis: You mean as opposed to what we're suggesting as a potential end?

[Traduction]

je n'ai pas effectué l'étude, mais il existe une méthodologie qui vous permettrait de répondre à ces questions.

- M. Gilmour: D'autres témoins ont décrit le pouvoir du vérificateur général en disant qu'il s'agit du pouvoir de mettre les gens dans l'embarras, de les gêner. Est-ce ainsi que vous verriez le rôle du commissaire? D'où tirerait-il son pouvoir? Qu'est-ce qui empêcherait le gouvernement du jour d'écarter purement et simplement ses recommandations?
- M. Harris: Je pense qu'ultimement, ce sera la pression qu'exerceront les citoyens de notre pays. Qui sont les principaux intéressés et qu'est-ce qui leur tient à coeur? Aujourd'hui, l'environnement n'est pas la question prioritaire dans l'esprit des Canadiens. C'est sans doute l'économie, le chômage et l'unité du pays qui sont les questions les plus importantes.

Mais depuis toujours, l'environnement est une question importante, d'un intérêt constant. L'importance qu'on attribue à l'environnement est grandissante et on s'attend à ce que les parlementaires fassent preuve de leadership, chose qui va s'accentuer dans l'avenir. Quant au pouvoir de mettre les gens dans l'embarras, je pense que c'est une arme importante dans l'arsenal du commissaire à l'environnement.

Si le commissaire à l'environnement faisait savoir au Parlement qu'il n'est pas arrivé à obtenir de rendez-vous de la direction de tel ou tel ministère pour parler de gestion environnementale et que les cadres ont refusé de le voir, s'il précisait dans son rapport que le ministère en question même a refusé de réfléchir à ces problèmes, je pense que cela aurait des conséquences sérieuses pour la gestion du ministère en cause, surtout si le gouvernement du Canada a une politique visant à favoriser le dévelopement durable. Si le gouvernement déclare que cet objectif est important et qu'il désire que tout le palier bureaucratique travaille ensemble pour l'atteindre, cela devrait avoir un certain effet. Je pense que le pouvoir de gêner est un élément clé.

Mme Hickey (St. John's-Est): Pensez-vous que le commissaire devrait examiner la loi au fil de sa préparation? Devrait-il exercer une influence quelle qu'elle soit sur la forme que prendra la loi?

Mme Davis: Je pense que le commissaire devrait pouvoir participer à la préparation de la loi. Il devrait faire partie de l'équipe, sans être la personne clé ou le seul intéressé. Il faudrait éviter qu'il y ait un écart ou des contradictions entre le travail du gouvernement et la loi proposée.

Mme Hickey: Il pourrait conseiller. . .

Mme Davis: Absolument.

Mme Hickey: S'assurer qu'on ne déroge pas aux objectifs, par exemple.

Mme Davis: Oui.

Mme Hickey: Pourrait-il alors continuer d'être commissaire? S'il jouait ce rôle de conseiller, pourrait-il continuer d'occuper ce poste? Le poste continuerait-il d'exister?

Mme Davis: Vous voulez dire plutôt que de cesser d'exister, comme nous l'avons proposé?

Mrs. Hickey: Yes.

Ms Davis: I don't think necessarily because presumably there would be a department in government responsible for the enforcement of the legislation, and that department would continue in that

Le vice-président (M. Chrétien): Avez-vous une autre question, madame Hickey?

Mrs. Hickey: No.

Le vice-président (M. Chrétien): On passe maintenant au troisième tour. Alors, je vous demande de poser des questions très courtes et une seule question.

Monsieur Sauvageau.

M. Sauvageau: Avec un budget de 750 millions prélevé sur un budget total de 2 milliards pour l'ensemble du ministère de l'Environnement comprenant 6 000 fonctionnaires et les consultants, pensez-vous que le Parlement pourrait nommer une personne, en l'occurence vous-même, comme commissaire, qui bénéficierait des ressources existantes pour former son équipe d'experts-conseils et de stratèges en environnement? Et est-ce que cela nous ferait économiser de l'argent?

• 0950

Ms Davis: I'm not sure I know the answer to that. We've suggested the skill set that would be necessary. I think it would be up to the government to see if such skills exist currently in a department or in the individual who could be selected from that source. I don't really know whether or not it exists.

Mr. Harris: Certainly the success stories you hear about integrating environmental, economic and social issues—the success stories in sustainable development—have been in large measure in the private sector. I think you're going to find some very strong private sector candidates for this position in terms of having done it.

It's very important to have people who have that multi-disciplinary skill set. I'm not sure anyone has really set the world on fire yet within the existing structure.

M. Sauvageau: J'ai peut-être mal posé ma question. Je suis d'accord avec vous sur le fait qu'on devrait rechercher la personne qui va être nommée commissaire ou vérificateur général, dans le privé.

Oui, le Parlement va aller à l'extérieur de l'appareil gouvernemental pour nommer cette personne-là. Dès que cette personne sera nommée, pourra-t-elle utiliser librement les ressources et les effectifs à l'intérieur de l'appareil gouvernemental, en tant qu'expert? Cela nous permettrait d'économiser des coûts.

Mr. Harris: Absolutely, yes. We would see that very much as part of the vision. You might need a commissioner and maybe one or two assistants with respect to certain issues, be they scientific, legal, or technical. But the support mechanism for the majority of the people within the commissioner's office, I think, could be drawn from people who are experienced in this such as the national round table, the CCME or other d'Environnement Canada ou d'agences telles que la Table ronde

[Translation]

Mme Hickey: Oui.

Mme Davis: Cela ne jouerait pas nécessairement, car je suppose qu'un ministère serait responsable d'appliquer la loi et le ministère continuerait de jouer ce rôle.

The Vice-Chairman (Mr. Chrétien): Do you have another question, Mrs. Hickey.

Mme Hickey: Non.

The Vice-Chairman (Mr. Chrétien): We will now go to the third round of questions. Please be brief and ask only one question.

Mr. Sauvageau.

Mr. Sauvageau: The Department of the Environment has a total budget of 2 billion dollars and employs 6000 public servants and consultants; with a budget of 750 million dollars taken from that first budget, could Parliament appoint a person, such as yourself, as commissioner and expect you to build your team of consultants, experts and environmental strategists from existing resources? Would that allow us to save money?

Mme Davis: Je ne suis pas certaine de connaître la réponse à cette question. Nous vous avons parlé des compétences qui nous semblent nécessaires. Je pense qu'il incomberait au gouvernement de voir si de telles compétences existent à l'heure actuelle au sein d'un ministère ou chez la personne qui pourrait être choisie à même le personnel existant. Pour ma part, je ne sais pas.

M. Harris: Il est sûr que les histoires de réussite dont on entend parler, ces cas où on a réussi à intégrer les aspects environnementaux, économiques et sociaux et à mettre en pratique, donc, le développement durable, nous viennent surtout du secteur privé. Je pense que vos meilleurs candidats, ceux qui ont l'expérience pratique de ce genre de choses, viendront du secteur privé.

Il est très important de trouver des personnes qui ont ces compétences multidisciplinaires. Dans la structure existante, je pense que personne n'a encore réinventé le fil à couper le beurre.

Mr. Sauvageau: Perhaps I did not phrase my question clearly. I agree that we should look to the private sector to find the person who will become Commissioner or Environmental Auditor General.

Yes, Parliament will look beyond the Bureaucracy when it appoints that person. When that person is appointed, will he or she have a free use of the resources and personnel the Government has at its disposal, in his or her expert rule? That would allow us to save

M. Harris: Absolument. C'est ainsi que nous concevons les choses. Il vous faudra sans doute un commissaire et peut-être un ou deux adjoints pour certains domaines scientifiques, juridiques ou techniques. Pour ce qui est des services d'appui, des gens qui travailleraient au bureau du commissaire, je pense qu'on pourrait les trouver parmi les fonctionnaires qui ont une area. They could be from Environment Canada or from agencies certaine expérience dans ce domaine. Ils pourraient provenir

issues already because they have operating issues—perhaps in the north, on the coasts or around the Great Lakes-where they've had to implement control mechanisms already and have some experience in specific areas. Maybe they can expand their methodology to help other departments.

The short answer is yes.

M. Sauvageau: Excusez-moi, je voudrais juste une spécification pour la même réponse, est-ce que c'est possible?

Le vice-président (M. Chrétien): Rapidement.

M. Sauvageau: Autrement dit, notre Comité suggérerait d'engager une personne et de définir les postes des autres personnes embauchées, n'est-ce pas?

Mr. Harris: Your challenge is to define the job. Once you've defined the job you have to find the commissioner and work with the commissioner to develop the team the commissioner believes he or she needs to do the job you have selected.

So much depends on what the mandate is. Once the mandate has been established and the commissioner has been established, then I think the example Mr. Finlay gave of maybe working with this committee to flesh out the team—put the right people together from inside and outside government—would be the way to go.

M. Sauvageau: Merci beaucoup.

Le vice-président (M. Chrétien): Une demière question, monsieur DeVillers.

M. DeVillers: Non merci. J'ai eu ma réponse.

Le vice-président (M. Chrétien): Alors, les demandes étant épuisées, il ne me reste qu'une minute ou deux.

Certains prétendent comme vous que les fonctions de vérificateur et d'évaluateur des politiques gouvernementales ne sont pas compatibles. D'autres, par contre, considèrent que cela serait très possible pour la même personne de s'occuper de la vérification et de l'évaluation.

Monsieur Harris ou madame Davis, croyez-vous que la même personne à qui on demanderait de faire les vérifications et les évaluations aurait des difficultés à fournir des résultats concrets?

Ms Davis: Yes, I believe there is an inherent conflict in auditing against a policy you have established or developed. I also believe, though, that the management in place has a responsibility to evaluate how it is doing against its policies and programs and to report on that. But there still needs to be an independent audit, the function that the Office of the Auditor General currently performs, to see that what management is representing as their self-evaluation of their progress to compliance with policies, etc., is fairly stated, is complete, is accurate, etc. I think independent third-party audit is critical to the sound management of whatever topic we are on, whether it is environment, financial or other matters.

[Traduction]

departments that have dealt with environmental management nationale, le CCME ou d'autres ministères qui ont l'expérience de la gestion environnementale. Certains ministères ont déjà dû mettre en oeuvre des mécanismes de contrôle et disposent d'une certaine expérience dans des domaines précis, que ce soit dans le Nord, sur les côtes ou en ce qui a trait aux Grands Lacs. Peut-être leur méthodologie pourrait-elle être utilisée par d'autres ministères.

Bref, la réponse est oui.

Mr. Sauvageau: May I please ask for just one detail on the same topic?

The Vice-Chairman (Mr. Chrétien): Briefly, then.

Mr. Sauvageau: In other words, our committee would suggest someone for the position and would define the positions of the other persons to be hired?

M. Harris: Votre défi est de définir le poste. Cela fait, vous devez trouver le ou la commissaire et travailler avec cette personne pour mettre en place l'équipe qui lui semble nécessaire pour faire le travail que vous aurez défini.

Tout ou presque dépend du mandat. Quand le mandat aura été établi et la ou le commissaire choisi, je pense que l'exemple de M. Finlay s'appliquerait. La personne choisie pourrait travailler avec ce comité pour étoffer son équipe, qui serait constituée de personnes ayant les compétences voulues, qu'elles soient tirées du gouvernement ou de l'extérieur.

Mr. Sauvageau: Thank you very much.

The Vice-Chairman (Mr. Chrétien): One last question, Mr. DeVillers.

Mr. DeVillers: No, thank you. I've had my answer.

The Vice-Chairman (Mr. Chrétien): Since we've heard everyone who wanted to speak, we only have a minute or two left.

Some people feel, as you do, that the role of an auditor and that of an assessor of government policies are not compatible. Others, however, consider that it would be quite possible for the same person to be responsible both for audit and assessment.

Mr. Harris, or Ms Davis, do you think that if the same person were responsible for audits and assessements, that person would have trouble coming up with concrete results?

Mme Davis: Oui, je pense qu'il y a effectivement un conflit inhérent; il est difficile de faire la vérification d'une politique que vous avez établie ou élaborée. D'autre part, je pense que l'administration a la responsabilité d'évaluer son rendement par rapport aux politiques et aux programmes qui sont en place et d'en faire rapport. Il faut quand même effectuer une vérification indépendante-c'est le rôle du bureau du vérificateur général à l'heure actuelle-afin de voir si l'auto-évaluation que fait la gestion de leur travail et de sa conformité aux politiques, de leur progrès, etc., est juste, complète et précise. Qu'il s'agisse de questions environnementales, financières ou autres, la vérification indépendante par des tiers est essentielle si vous voulez une bonne gestion.

• 0955

I do believe there is an inherent conflict of interest between those two functions.

Je crois qu'il y a effectivement un conflit d'intérêts inhérent entre ces deux fonctions.

Le vice-président (M. Chrétien): Monsieur Richard Harris, président et madame Ann Davis, vous voudrez bien accepter nos plus sincères remerciements pour être venus témoigner devant le Comité permanent. Nous sommes convaincus que ce que vous nous avez dit va nous aider grandement dans la décision que nous aurons à prendre dans les semaines à venir.

Nous allons faire une pause de cinq minutes.

[Translation]

The Vice-Chairman (Mr. Chrétien): Mr. Richard Harris, president, and Madam Ann Davis, please accept our heartfelt thanks for having come to testify before the Standing Committee. We are convinced that what you have told us will be of great assistance to us in the work we will be doing and the decisions we will be making in the weeks to come.

We will now have a five minute adjournment.

• 0957

• 1004

Le vice-président (M. Chrétien): À l'ordre!

Nous reprenons la séance de ce matin. Il est 10h08. Avant de parler de notre témoin, je voudrais vous rappeler de ne pas oublier que lundi le Comité ne siègera pas et que la séance de mardi aura lieu à 11 heures contrairement à notre habitude de débuter à 8h30.

• 1005

Comme ce matin est le dernier jour où des témoins sont invités à notre Comité de l'environnement et du développement durable pour préparer notre position sur le vérificateur ou le commissaire à l'environnement, je vais vous présenter une sommité en environnement, quelqu'un qui est reconnu mondialement. Mais je vais me faire aider par M. Lincoln pour vous présenter cette personne.

M. Lincoln: Monsieur le président, j'ai beaucoup de plaisir à présenter la professeure Faye Duchin, que je connais depuis quelques années, et j'ai pensé l'inviter à venir parce que je pense qu'elle peut nous apporter des éclaircissements différents sur toute la question environnementale.

Professor Duchin is a research professor of public administration and she is a director of the Institute for Economic Analysis at New York University.

Her investigation for the Earth Summit in Rio de Janeiro of strategies for environmentally sound economic development will be published in 1994 under the title "The Future of the Environment: Ecological Economics and Technological Change".

Elle a fait un travail similaire en Indonésie et dans plusieurs pays en voie de développement. Et elle a aussi été responsable pour un grand nombre d'études sur la question des changements technologiques au sein de l'économie des États-Unis.

En 1994, comme un AT and T fellow en écologie industrielle, elle est en train d'examiner les façons dans lesquelles des matières plastiques sont utilisées, et les perspectives pour les recycler.

Professor Duchin is a founding managing editor of the international journal *Structural Change and Economic Dynamics*. She is a vice-president of the International Society for Ecological Economics.

The Vice-Chairman (Mr. Chrétien): Order, please!

We shall continue this morning's meeting. It is 10:08 a.m. Before introducing our witness, I want to remind you that the committee will not be meeting on Monday and that on Tuesday, we will meet at 11:00 a.m. rather than at 8:30 a.m. as we usually do.

As this is the last day on which we will be hearing witnesses invited to testify before the Standing Committee on Environment and Sustainable Development in order to assist us in preparing our position on the job of environmental auditor general, or commissioner, I would like to introduce a world renowned and prominent expert on the environment. I will ask Mr. Lincoln to help me in introducing this person.

Mr. Lincoln: Mr. Chairman, it is indeed a great pleasure to introduce Professor Faye Duchin. I have known her for a few years now, and I thought I would invite her because I believe she will be able to shed a different light on the whole environmental question for us.

M^{me} Duchin fait de la recherche et enseigne l'administration publique; elle est en outre l'une des directrices de l'Institute for Economic Analysis à l'Université de New York.

Elle publiera en 1994 le résultat d'une recherche qu'elle a effectuée pour le compte du Sommet environnemental de Rio de Janeiro, recherche portant sur les stratégies qui peuvent favoriser un développement économique sain sur le plan environnemental. Le titre en sera: «The Future of the Environment: Ecological Economics and Technological Change» (L'Avenir de l'environnement: économies écologiques et changement technologique).

She did similar work in Indonesia and in several developing countries. She has also been responsible for many studies on technological change in the United States' economy.

In 1994, as AT and T fellow in industrial ecology, she is studying the use of plastics and the ways in which they can be recycled.

M^{me} Duchin est l'une des fondatrices et continue d'être rédactrice et gestionnaire du journal international *Structural Change and Economic Dynamics*. Elle est la vice-présidente de la International Society for Ecological Economics.

Her publications include *The Future Impact of Automation on Workers*, which she co-authored with Professor Wassily Leontief in 1986. She has written numerous articles.

She received a BA in psychology from Cornell University, and thereafter a PhD in computer science from the University of California, Berkeley.

I'm very pleased to introduce Professor Duchin.

Le vice-président (M. Chrétien): Merci beaucoup, monsieur Lincoln. Professeure, voici donc comment nous procédons habituellement. Nos témoins nous font un exposé d'une dizaine de minutes, mais vous pouvez le faire un peu plus court ou un peu plus long, si vous voulez. Cependant, il ne faut pas dépasser 10 minutes. Ensuite, chacun des trois partis représentés à la Chambre des communes vont vous interroger dix minutes chacun, et pour finir chaque député vous interrogera cinq minutes.

Cela vous convient? Alors, vous pouvez commencer votre exposé de base.

Mme Faye Duchin (professeure agrégée en recherches, Université de New York): Merci, monsieur Chrétien, et monsieur Lincoln. Je veux remercier le Comité de m'avoir invitée ici, et de m'avoir donné cette occasion de partager avec vous mes idées au sujet de l'environnement et du développement durable.

Je vais témoigner en anglais, mais, dans la discussion qui va suivre, je veux bien essayer de répondre à vos questions en français.

As Mr. Lincoln said, I come here as an economist and as a researcher. I want to say a little bit about my perspective on the question we're dealing with today, which is the position you're considering, to show you how I came to the main idea I want to talk about today.

• 1010

Having started out as a researcher, over the last ten years I have found that my institute has been drawn increasingly into addressing strategic issues about real problems in a number of countries around the world. The main thing my colleagues and I are trying to do in this new field of ecological economics that we're trying to create is to bring together a number of strands of the real-world problems, the real-world challenges about sustainable development and some new ideas for how to deal with them.

As I will tell you in a little bit more detail in the course of my remarks, the analysis we've done for the United Nations, for the Earth Summit in Rio, about prospects for sustainable development over the next few decades leads us to believe that it's necessary not only to do the same things as we are now doing more efficiently and cleanly, but to do new things, to bring new ideas and new visions to the table. Otherwise, we're not going to be able to satisfy even the relatively moderate objectives of a position such as that in the Brundtland report, Our Common Future, with which I'm sure many of the people here are very familiar.

The main focus of the discussion you've asked me to come here for today is the proposal for a new position of federal auditor general or a commissioner for the environment, and I would like to take that as the focus of my remarks.

[Traduction]

Parmi ses publications figure *The Future Impact of Automation on Workers*, qu'elle a écrit avec le professeur Wassily Leontief en 1986. Elle a rédigé de nombreux articles.

Elle détient un baccalauréat en psychologie de la Cornell University ainsi qu'un doctorat en science de l'informatique de l'Université de la Californie, à Berkeley.

C'est un grand plaisir pour moi de vous présenter M^{me} Duchin.

The Vice-Chairman (Mr. Chrétien): Thank you very much, Mr. Lincoln. Professor, our usual procedure is to provide our witnesses with approximately 10 minutes to make a presentation, but you may use a little more or a little less time, if you wish. We would ask you to not go beyond 10 minutes, however. Afterwards, three of the parties that sit in the House of Commons will each have 10 minutes to put questions to you, and in a final round, each member may put questions to you during a five-minute period.

Is that agreeable? If so, you may begin your presentation.

Prof. Faye Duchin (Research, New York University): Thank you, Mr. Chrétien, and Mr. Lincoln. I want to thank the committee for having invited me here and for having given me this opportunity to share with you my ideas on the environment and sustainable development.

I will testify in English, but in our subsequent discussion, I will certainly attempt to respond to your questions in French.

Comme M. Lincoln l'a dit, je suis ici en tant qu'économiste et chercheure. Je voudrais vous dire quelques mots à propos de ma perspective par rapport à la question dont vous êtes saisis aujourd'hui, c'est-à-dire le poste que vous envisagez de créer, pour que vous puissiez comprendre la réflexion qui a précédé l'idée principale que je veux vous soumettre aujourd'hui.

Bien que j'aie commencé par faire de la recherche, j'ai constaté ces dix demières années que mon institut doit de plus en plus traiter de questions névralgiques à propos de problèmes bien réels dans de nombreux pays autour du monde. Nous essayons, mes collègues et moi, de créer un nouveau domaine, celui de l'économie écologique, et notre objectif principal ce faisant est de confronter quelques problèmes et défis bien réels relatifs au développement durable à certains nouveaux éléments de solution.

Je vous donnerai plus de détails au fil de mon exposé, mais, selon l'analyse que nous avons effectuée pour la Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement à Rio, analyse qui portait sur les perspectives du développement durable pendant les quelques décennies qui viennent, nous avons conclu non seulement que nous devons continuer de faire ce que nous faisons d'une façon plus propre et plus efficiente, mais aussi que nous devons faire de nouvelles choses, trouver de nouvelles visions et de nouvelles idées. Autrement, même les objectifs relativement modestes du rapport Brundtland, Notre avenir à tous, que vous êtes sans doute nombreux à bien connaître, ne pourront être atteints.

Vous êtes réunis pour considérer la création d'un poste de vérificateur général fédéral ou d'un commissaire à l'environnement, vous m'avez invitée à cette assemblée, et mes remarques porteront donc sur ce poste.

As I've read the materials the committee has sent to me, I have concluded that there are three main areas of responsibility for this position.

One of the roles is the audit and assessment role, to see what's going on in different operating parts of the government and to assess how satisfactory that is, and perhaps propose ways of doing it better. That same kind of audit and assessment function is meant to apply to government policy also, and as I heard the ending remarks of the last witnesses, I believe that might have been the focus of the first discussion you had this morning.

The second role I see identified in this material is a more public one, something more like an ombudsman's role, to hear the concerns of the public and to respond to them from the point of view of providing information and responding to complaints and concerns.

What I would like to talk mainly about, and what I would like to suggest to you as a crucially important third function for this position, is a strategic role, a role of stimulating visions of how things might be different in the future—not a single vision of how things should be, but a dialogue about alternative visions, about how things might be—and providing the capability for analysing these visions; not only assessing what has happened in the past and what's happening in the present, but to build the capability to evaluate alternative visions about strategies for the future.

Even though that's not directly identified as one of the roles for this position in these terms of reference, there are two sentences in this material that really caught my attention, where it says that:

The agenda of the Government is based on an integrated approach to economic, social, environmental, and foreign policy.

And that:

It is the policy of the Government to promote sustainable development as an integral component of decision-making at all levels of society.

Twice we read about the concept of integration.

I suggest that this is really a very new challenge for all of us. From what I've seen in the area of policy and strategy, over the past several decades it's perhaps the Japanese who have been the most striking in their ability to integrate a number of different concerns. Of course they have their own new challenges now, and we haven't yet seen how they're going to deal with the integration of the environmental challenges with the economic ones—and the social ones, to be sure. But certainly in Japan, and in some European countries, Germany in particular, the challenge of integrating the environmental and the economic is progressing very rapidly, certainly as compared to the United States, where I have a much closer vision.

[Translation]

J'ai lu les documents que m'a fait parvenir le comité et j'ai conclu que la personne qui occuperait ce poste aurait trois domaines principaux de responsabilité.

Elle serait responsable de vérifier et d'évaluer, de contrôler ce qui se fait dans les divers ministères et organismes du gouvernement, d'évaluer dans quelle mesure ces activités sont satisfaisantes de son point de vue et peut-être de proposer des améliorations. Elle devrait aussi effectuer ses tâches de vérification et d'évaluation en ce qui a trait aux politiques gouvernementales. J'ai entendu les dernières remarques des témoins qui m'ont précédée et il me semble que c'était peut-être là le sujet de la première discussion qui a eu lieu ce matin.

Toujours selon ces documents que vous m'avez envoyés, le second rôle de la personne qui occuperait ce poste est un rôle plus public qui s'apparente à celui d'un ombudsman. Elle devra être à l'écoute des préoccupations du public et y réagir en fournissant de l'information et en répondant aux plaintes et aux inquiétudes des citoyens.

Ce dont j'aimerais vous entretenir principalement et ce qui me semble être la troisième fonction qui se rattache à ce poste, une fonction d'une importance cruciale, est le rôle stratégique que doit jouer ce commissaire. Ce rôle serait de stimuler chez les autres une vision différente de l'avenir, non pas une vision unique de la façon dont les choses devraient se faire, mais bien un dialogue à propos de solutions de rechange éventuelles. Il ou elle devrait pouvoir analyser ces visions. Il ou elle devra pouvoir évaluer ce qui s'est fait dans le passé, ce qui se passe à l'heure actuelle et pouvoir aussi mettre au point la capacité d'évaluer des stratégies et des solutions de rechange pour l'avenir.

L'ordre de renvoi n'identifie pas ce rôle précisément, mais il y a quand même deux phrases dans ces documents qui m'ont vraiment frappée, et je cite:

Le programme du gouvernement repose sur la complémentarité des mesures prises dans les domaines sociaux et économiques et dans les secteurs de l'environnement et de la politique étrangère.

En outre:

Le gouvernement a pour principe de faire valoir le développement durable comme une composante intégrante des décisions à tous les niveaux de notre société.

Le concept d'intégration y figure à deux reprises.

Selon moi, il s'agit là d'un nouveau défi pour nous tous. D'après ce que j'ai vu en matière de politique et de stratégie au cours des quelques dernières décennies, c'est sans doute les Japonais qui ont le mieux su intégrer des préoccupations d'ordre divers. Bien sûr, ils font maintenant face à d'autres défis et nous ne savons pas encore comment ils arriveront à intégrer les défis environnementaux aux défis économiques—et aux défis sociaux, d'ailleurs. Je suis plus proche de ce qui se passe aux États-Unis, mais en ce qui a trait aux défis que pose l'intégration des préoccupations environnementales et économiques, les choses progressent beaucoup plus rapidement au Japon et dans certains pays d'Europe, notamment l'Allemagne.

[Traduction]

• 1015

I think these are new challenges. We don't yet have any perfect models to deal with them, but it seems the time is really right to take on this kind of forward–looking challenge.

What do I mean by strategies, by visions for the future and alternative strategies? I think one good area that cuts across all of these different pieces, economic, social, foreign policy, and of course environmental, is that of forests and forest management.

The starting point for alternative forest strategies is an inventory of the present resource situation from the point of view of standing biomass, from the point of view of species mix, of soil erosion, and an assessment of the present state of that resource base.

Another piece of the picture is alternatives for how that might proceed in the future in terms of replanting versus plantations, different types of management schemes, and the integration with other sectors down stream of various forest product sectors, the paper sector, different technologies in the manufacture of paper—certainly the kind of chemical pollution associated with the paper industry is a very timely issue in terms of the choice of technology—the qualities of paper, the future markets for paper. The demand for paper in the developing world, Asia in particular, is growing very quickly, which means that there is a rather dramatic reorientation of international markets in that sector. Then there are jobs that are associated, and the quality of jobs. All of those issues are really related and called into question when we talk about alternative forest strategies.

Again it is not a matter of coming up with one strategy that one is meant to advocate, but rather looking at a number of different possible ways to proceed and providing an analysis, hopefully to raise the discussion of the alternatives above the level of special interests on each little point to a bigger vision where the trade-offs become evident.

I suggest, as another area for this type of strategizing the development of new industries, that would be more desirable from the point of view of their effect on the resource base on the one hand and from an environmental point of view on the other hand, and that would have the potential for growth and for international comparative advantage and satisfying domestic needs in the decades ahead. Some potential areas here are industries that produce goods and services for environmental management. That's an area that the Japanese and the Germans, prominently among others, are targeting with great certainty for the decades ahead.

Il s'agit là, je pense, de nouveaux défis. Nous n'avons pas encore de modèles parfaits qui nous permettent de les relever, mais il me semble que le moment est opportun pour tenter de relever ces défis en nous tournant vers l'avenir.

Qu'est—ce que je veux dire au juste quand je vous parle de visions de l'avenir, de solutions de rechange et de stratégies nouvelles? Je pense que le domaine de la foresterie et de la gestion des forêts est un bon point de convergence qui recoupe tous ces domaines—économiques, sociaux, environnementaux, bien sûr, et aussi la politique étrangère.

Pour établir de nouvelles stratégies de foresterie, il faut faire l'inventaire des ressources, de la biomasse existante, des espèces existantes, de l'état d'érosion du sol; il faut évaluer quel est l'état de notre base de ressources? Voilà ce qu'il faut évaluer.

Pour compléter notre tour d'horizon, nous devrons aussi nous demander quelle stratégie nous choisirons à l'avenir à ce qui a trait au reboisement-vaut-il mieux planter des semis ou reboiser?--aux divers types de plans de gestion et à l'intégration d'autres secteurs en aval des secteurs de production forestière tels le secteur du papier, les différentes technologies qui entrent dans la fabrication du papier-il faudra aussi très certainement tenir compte de la pollution chimique associée à l'industrie du papier, sujet très opportun s'il en est quand il faut faire des choix technologiques—les qualités de papier et les marchés du papier, dans l'avenir. La demande de papier croît très rapidement dans les pays en voie de développement, surtout en Asie. Cela signifie que les marchés internationaux de ce secteur doivent se réorganiser de façon plutôt radicale. Il faut aussi tenir compte des emplois dans ce secteur et de la qualité de ces emplois. Quand nous parlons de stratégie de rechange relative à la gestion des forêts, nous parlons de tous ces sujets interreliés.

Encore une fois, il ne s'agit pas de mettre au point et de défendre une seule stratégie. Plutôt, nous devons examiner diverses possibilités et les analyser en espérant ainsi élever le niveau du débat au-dessus des intérêts particuliers pour rejoindre une vision d'ensemble où les avantages à tirer de concessions mutuelles deviendront évidents.

En élaborant ce genre de stratégie, il faudrait songer au développement de nouvelles industries qui auraient moins d'effets néfastes sur nos ressources et sur l'environnement, qui auraient un potentiel de croissance et offriraient des avantages comparatifs internationaux, tout en nous permettant de répondre à nos besoins intérieurs dans les décennies à venir. Je pense par exemple aux industries qui produisent les biens et les services qu'on utilise pour la gestion environnementale. C'est certainement un domaine ciblé par les Japonais et les Allemands, entre autres, pour l'avenir.

Another possible area is health and health care products and services, based perhaps on an analysis of where the greatest environmental challenges to health are, anticipating where the demand for self-care products, diagnosis, etc., might be, and just seeing through these types of strategies through many stages, the social, economic and environmental as well as foreign policy implications.

What I want to suggest is that the ability to stimulate this type of dialogue serves many different purposes. Certainly there's the content issue, but there's also the process of the kind of dialogue that's involved. At my institute we begin to have some experience with that in a number of different settings. It's very striking to us that in the different political and social settings it's a very different type of dialogue involving different types, different categories of stakeholders that can be involved. There again there is no prescribed course. There are a lot of different ways that one might proceed.

I would say that even before you get to the point of analysis, and quite aside from the content, this process of dialogue is a means of integration. It's a means of having people who used to consider a problem like the forest problem from one point of view only, being obliged to recognize that the alternatives they envisage have repercussions for many other kinds of dialogue that they haven't seen in connection with their alternatives previously. I suggest that in itself is an enormously valuable part of the process.

As we see it, as we do this kind of work, this is a three-part process, one of them being strategy formulations such as what I've been suggesting. The second part is data or an information base. The third part is analysis or an integrated model that uses the data or the information in order to analyse the scenarios.

• 1020

To researchers similar to those in the place I come from and with the kind of work we had been doing until some ten years ago, this is not an unaccustomed framework for developing a scenario, collecting the data, and then analysing it. However, it has always been done on a very small scale, like a little exercise.

There's the potential now of taking each of those pieces very seriously in its own right. For example, the data part is not just some researcher or policy analyst collecting a small handful of data, but actually making use of all the information at Statistics Canada, which is surely one of the foremost statistical bureaus in the world.

Nonetheless, I venture to say with some confidence that even at Statistics Canada that information resource is no doubt vastly underutilized. At many of the places I visit, I would say the collected data are almost unutilized.

When you have a vast body of information that's used to collect one number, GDP, then the prospects of collecting an even vaster quantity of data in natural resource accounts in order to collect one number, adjusted GDP, I think that's an underutilization of a terribly valuable resource.

[Translation]

Autres domaines de croissance éventuels, les produits et les services relatifs à la santé et aux soins de santé, qui pourraient peut-être se fonder sur l'analyse des problèmes environnementaux les plus sérieux qui vont menacer la santé. On pourrait anticiper la demande de produits qui permettent de s'administrer soi-même des soins, de poser des diagnostics, etc., et on pourrait ainsi prévoir les conséquences de toutes ces stratégies et toutes leurs étapes, que ce soit au niveau social, économique ou environnemental, sans oublier la politique étrangère.

Selon moi, la possibilité de susciter ce type de dialogue peut permettre d'atteindre divers objectifs. Quant à ce type de dialogue, il faut tenir compte et du fond et de la forme. Nous commençons, à mon institut, à accumuler une certaine expérience de la chose, dans divers milieux. Nous sommes frappés par la variété des intervenants et des dialogues, selon les divers milieux politiques et sociaux. Là encore, la voie n'est pas toute tracée. On peut emprunter une foule de chemins différents.

Ce dialogue permet l'intégration, avant même d'en arriver à l'étape de l'analyse, et en laissant de côté, pour l'instant, le contenu. C'est une façon de forcer les gens à voir les choses sous un autre angle; ceux qui, par exemple, ont l'habitude d'envisager le problème de la gestion forestière selon une seule perspective sont forcés de reconnaître que les solutions qu'ils envisagent auront des répercussions sur de nombreux autres secteurs. C'est un élément très précieux de tout ce processus.

Nous faisons ce genre de travail et selon notre perspective, il s'agit d'un processus à trois volets. L'élaboration de stratégies comme celles dont je viens de vous parler est l'un de ces volets. La deuxième partie, ce sont les données ou une base informatique. Le troisième volet est une analyse ou un modèle intégré utilisant les données ou les renseignements pour l'analyse des scénarios.

Pour les chercheurs comme ceux qui travaillent là d'où je viens, et avec le genre de travail que nous faisions encore il y a dix ans environ, ce n'est pas un cadre inhabituel pour l'élaboration d'un scénario, à savoir la collecte de données et leur analyse. Cependant, cela s'est toujours fait à très petite échelle, de façon ponctuelle.

Aujourd'hui, le potentiel existe de travailler sérieusement sur chacun de ces éléments. Par exemple, la collecte de données ne se résumera pas au travail d'un chercheur ou d'un analyste isolé se contentant de rassembler quelques données éparses, mais consistera à faire usage de tous les chiffres de Statistique Canada, qui est certainement l'un des services statistiques de pointe dans le monde.

Néanmoins, je n'hésite pas à dire que même chez Statistique Canada, cette richesse statistique est sans aucun doute largement sous-utilisée. Dans nombre des services statistiques que je visite, je constate que les données recueillies sont pratiquement inutilisées.

Lorsque vous avez une grosse masse de données qui ne servent qu'à calculer un seul chiffre, le PIB, puis la collecte d'une masse encore plus grande de données sur les ressources naturelles pour calculer un seul autre chiffre, le PIB ajusté, je trouve que c'est de la sous-utilisation d'une ressource extrêmement précieuse.

In this kind of three-part approach that I'm talking about of strategies, data and models, one would make full use of the kinds of information already collected and that will be collected in the months and years ahead.

The ability to collect this kind of information already exists. As I've already suggested, I believe that this type of strategy formulation process is relatively new. This kind of take on it is relatively new.

As for the modelling part, there have been attempts in a number of countries—at my institute we've been involved in several of them—to build models that have a few different characteristics. One is that the models have to be integrated. They have to themselves be able to deal with the economic end, the environmental end, the social side, and the foreign policy side, or at least the foreign trade and capital flow side. You need integrated models.

It is necessary, however, for the models to be very simple in structure and for the logic of the models to be intuitive and understandable. There are categories of models that I think can satisfy the demand of producing a realistic analysis with a large body of information that has some real content that's not just based on lots of formal assumptions. At the same time, it has a logical structure that's simple enough. It's not a black box to get at information and you ask how that could possibly have come out.

When you get an answer, it's possible, as part of this dialogue, to see what lies behind it to understand what the trade-offs are.

I want to say a couple of words about natural resource accounting, because that's always on the agenda of this kind of discussion. I believe you already had some people come to talk here about that.

Natural resource accounts are the kinds of things in which you may find some people who are indifferent to it, but I have never found anyone opposed to it. It's hard to be opposed to natural resource accounting. In order to do an assessment of some scenarios or strategies about a forest policy, you need to start with an understanding of the natural resource base, and that requires natural resource accounts on the forest resource base.

I would like to suggest a caveat with respect to natural resource accounting. It's the kind of work that has no end. The environment has many facets. There are many chemical elements that get combined in innumerable chemical compounds and can find themselves in very many places in the environment and do a lot of different types of damage.

If you just embark on natural resource accounting as an open-ended task, it's unending. I think the crucial discipline about natural resource accounting is that it has to be focused on the questions that one wants to use it to address.

[Traduction]

Dans ce genre d'approche à trois volets dont je parle, à savoir les stratégies, les données et les modèles, on ferait pleinement usage du genre de données déjà recueillies et de celles qui seront collectées dans les mois et les années à venir.

La capacité à rassembler ce genre d'informations existe déjà. Comme je l'ai dit; ce type de processus d'élaboration de stratégie est relativement nouveau. Ce genre d'exploitation des données est relativement nouveau.

Pour ce qui est de la création de modèles, des tentatives ont été faites dans divers pays—mon institut a participé à plusieurs d'entre elles—en vue de construire des modèles présentant quelques caractéristiques différentes. L'une des différences est que les modèles doivent être intégrés. Ils doivent être en mesure d'embrasser les aspects économiques, les aspects environnementaux, les aspects sociaux et les aspects de politique étrangère, ou du moins l'élément échanges commerciaux et flux de capitaux. Il faut des modèles intégrés.

Cependant, ces modèles doivent être de structure très simple et leur logique doit être intuitive et compréhensible. Il existe des catégories de modèles qui peuvent produire une analyse réaliste à partir d'une grande masse de données avec un contenu réel qui n'est pas seulement fondé sur une foule d'hypothèses formelles. Mais les modèles doivent avoir en même temps une structure logique qui soit suffisamment simple. Il ne s'agit pas simplement d'une boîte noire qui exploite de l'information sans que l'on sache comment on est arrivé au résultat obtenu.

Lorsque vous obtenez une réponse, il doit être possible, dans le cadre de ce dialogue, de voir sur quoi elle est fondée afin de saisir les compromis nécessaires.

Je voudrais dire quelques mots de la comptabilisation des ressources naturelles, car cette question surgit toujours dans ce genre de discussion. Je pense que vous avez déjà entendu des témoins qui vous en ont parlé.

Les comptes de ressources naturelles sont le genre de choses qui laissent certains indifférents, mais je n'ai jamais vu personne qui y était opposé. Il est difficile de s'opposer à la comptabilisation des ressources naturelles. En effet, pour évaluer divers scénarios stratégiques en matière de politique forestière, il faut commencer par savoir quelles sont les richesses naturelles existantes et cela exige une comptabilisation des ressources forestières.

Je ferais cependant une réserve à ce sujet. C'est le genre de travail dont on ne voit jamais la fin. L'environnement comporte quantité de facettes. Il y a quantité d'éléments chimiques qui sont combinés dans des composés chimiques innombrables et qui peuvent se retrouver dans de nombreuses composantes de l'environnement et causer quantité de types différents de dégâts.

Si on se lance simplement dans la comptabilisation des ressources naturelles, sans connaître au préalable la finalité, c'est un travail sans fin. Je pense que la discipline cruciale qu'il faut s'imposer en matière de comptabilisation des ressources naturelles, c'est de la limiter aux questions auxquelles on cherche vraiment réponse.

[Translation]

• 1025

As part of the kind of framework I'm suggesting to you, where you have strategy formulation and information and analysis, I think the categories of strategies you're concerned to address and the level of detail you need to go into in order to look at the strategies that concern you should guide the natural resource accounting data development process.

Finally, I want to say a couple of words about the work we've done at my institute along these lines. Clifford Lincoln mentioned the study we did for the Rio Summit, *Our Common Future*, and what I told you before is we found that the kinds of recommendations in the Brundtland report—of using present technologies more wisely, of conserving energy, of substituting materials... We are convinced these are not going to achieve the kinds of objectives that very same report laid out. I've brought a short paper on that work we've done. We have a book coming out later this year, and I invite those who are interested to take a look at it.

In Indonesia we have been working with the Ministry of Planning and the strategy development process I've been talking about has proceeded along certain lines because of how the people we're working with are laid out. Initially, they had a scenario that they wanted us to address and there was no dialogue. After we produced a first round of results that threw into question the compatibility, the consistency, of different objectives they had, finally we were able to have some dialogue about what was more important than other things, what kinds of alternatives one might consider. So that was one kind of approach to this process.

In the Dominican Republic, where we're beginning to work now, it seems clear that there's a commitment to building the scenarios from the bottom up. Even though we're working with the central bank, where we're getting most of the information and a lot of the ideas, they are not willing to say "This is the scenario that we want to analyse", but instead part of the process is that we're meeting people from the private sector, from different ministries, from NGOs, which seems to be very important in the dialogue there now, to try to piece together the strategies we'll be looking at.

Most recently, the Regional Plan Association of the New York region has asked us to put together a joint proposal with them to analyse strategies for sustainable development in New York. This really is an irony for us, because this is a process that we have developed in developing countries that we're now coming back perhaps to be able to implement in New York.

In conclusion, on the various functions that have been laid out for this possible new position, I urge you to consider a third function that's not yet explicit in this definition, which is a strategic and forward-looking function based on some of the kinds of ideas I've suggested.

Thank you.

Le vice-président (M. Chrétien): Merci beaucoup, professeur Duchin. Monsieur Sauvageau.

Dans le cadre que je préconise, comprenant la formulation de stratégies, l'information et l'analyse, les catégories de stratégies que vous visez et la finesse des données requises pour analyser les stratégies qui vous intéressent devraient guider le processus de collecte de données requis par la comptabilisation des ressources naturelles.

Je voudrais enfin dire quelques mots du travail que nous avons effectué dans mon institut dans ce domaine. Clifford Lincoln mentionnait l'étude que nous avons effectuée pour le Sommet de Rio, intitulé *Notre avenir à tous*, et comme je vous l'ai déjà dit, nous avons constaté que le genre de recommandations formulées dans le rapport Brundtland—l'utilisation plus sage des technologies actuelles, la conservation de l'énergie, la substitution de matériaux... Nous sommes convaincus que ces moyens ne permettront pas de réaliser les objectifs énoncés dans ce même rapport. J'ai apporté avec moi un condensé du travail que nous avons effectué. Un livre sera publié plus tard cette année et j'invite les intéressés à le lire.

Nous avons travaillé en Indonésie avec le ministère de la Planification et le processus d'élaboration de stratégies dont j'ai parlé a suivi un certain cheminement à cause des schémas de pensée des gens avec lesquels nous travaillons. Initialement, ils nous ont soumis un scénario à analyser et il n'y avait pas de dialogue. Lorsque nous avons remis un premier jeu de résultats qui mettait en question la compatibilité, la cohérence de divers objectifs poursuivis, nous avons finalement pu ouvrir un dialogue sur un ordre de priorités, sur différentes options pouvant être envisagées. C'était donc là une approche de ce processus.

En République dominicaine où nous commençons à travailler maintenant, on semble déterminé à vouloir construire les scénarios en partant de la base. Bien que nous travaillions avec la banque centrale, d'où proviennent la plus grande part des données et des idées, on ne nous dit pas: «Voilà le scénario que nous voulons analyser»; au lieu de cela, nous rencontrons des représentants du secteur privé, des divers ministères, des ONG, qui semblent avoir maintenant une très grande place dans le dialogue là—bas, pour essayer de constituer pièce à pièce les stratégies que nous allons examiner.

Plus récemment, la Regional Plan Association de la région de New York nous a demandé d'élaborer un projet conjoint avec elle consistant à analyser les stratégies de développement durable à New York. C'est presque paradoxal pour nous, car c'est là un processus que nous avons mis au point dans les pays en développement et que nous allons peut-être pouvoir appliquer maintenant à New York.

En conclusion, pour ce qui est des diverses fonctions qui pourraient être attribuées à ce commissaire, je vous conseille d'en ajouter une troisième qui n'est pas encore explicite dans cette définition, à savoir une fonction stratégique et prospective basée sur les quelques idées que j'ai lancées.

Je vous remercie.

The Vice-Chairman (Mr. Chrétien): Thank you very much, professor Duchin. Mr. Sauvageau.

M. Sauvageau: Tout d'abord, je veux remercier monsieur Lincoln d'avoir invité madame. Sincèrement, merci, monsieur Lincoln. Et je vous dirais, non pas que nous sommes privilégiés—oui, nous sommes privilégiés—, mais en plus, je suis impressionné par votre CV et par ce que j'ai appris ce soir. Tout cela était effectivement très intéressant.

Je ne reviendrai pas sur l'ensemble des questions parce que des témoins sont venus nous voir très souvent au sujet de ce dossier. Mais, je voudrais vous demander votre opinion au sujet de la création possible de l'ombudsman qu'on veut mettre avec ce poste, alors que depuis 1988 où une loi dit que deux citoyens et plus peuvent porter plainte, il n'y a eu que deux dépositions. Pensez-vous donc qu'il soit nécessaire de créer un rôle d'ombudsman au niveau de l'environnement pour l'intérêt du public ou alors ne devrait-on pas plutôt l'orienter vers les actions du gouvernement?

Prof. Duchin: I'm sorry; could you tell me what the question is?

M. Sauvageau: Pensez-vous que l'ombudsman doit être orienté davantage vers le public ou vers les actions des programmes du gouvernement?

• 1030

Prof. Duchin: As I see the three functions that I have mentioned, of which that is one, it seems to me practical to handle them, at least at the outset, as three functions. I don't see any necessity from the outset to integrate them. So certainly one of the functions is the ombudsman's function of dealing with the public, and one overlap is the input of the public to the strategy formulation process. The problem is that it could be a very open-ended, town hall meeting kind of process. I don't know if that is practical or if that is desirable.

I can see the ombudsman's function of providing information, of hearing complaints and processing them as not necessarily having to be integrated from the beginning into the function of auditing government activities and trying to promote this kind of strategic outlet.

M. Sauvageau: Merci. J'ai une autre question. En écoutant le bulletin d'information il y a quelques mois, j'ai entendu un représentant de l'ONU qui disait, se référant au confiit en Bosnie, qu'on ne devrait pas écrire davantage d'interventions, mais qu'on devrait plutôt faire respecter ce qui est déjà écrit, et on devrait faire respecter nos lois et les appliquer au lieu de les discuter et de les réécrire.

Ce qui m'amène à vous poser la question de savoir si on ne devrait pas d'abord, par une volonté politique réelle, faire respecter les lois déjà existantes ici au Canada? Et peut-être orienter un peu nos idéologies ou notre politique sur les conventions internationales, sur la collaboration internationale en matière d'environnement? Est-ce que notre avenir ne devrait pas être davantage orienté dans ce sens-là, et par le biais d'une volonté politique, faire respecter les lois qui existent déjà ici?

Prof. Duchin: Well, I'm certainly not an expert in legal issues, especially not in your country, so I will address it in this way. It is certainly always easier to work within existing institutional frameworks and to introduce innovation in existing institutional frameworks, rather than creating entirely new institutions. I'm sure that it is true from a legal point of view as well.

[Traduction]

Mr. Sauvageau: I would like first of all to thank Mr. Lincoln for having invited the professor. My sincere thanks Mr. Lincoln. We are indeed privileged to have you here and I have been very impressed by your background and by everything you told us tonight. This has been extremely interesting.

I will not review with you all the issues because we have discussed them already with many witnesses. However, I would like your opinion on the proposal to give this position an ombudsman role, in view of the fact that we have legislation since 1988 allowing two citizens or more to table a complaint, and that it has happened only twice. Do you think it is necessary to create an ombudsman role for the environment, who would be the advocate of the public, or should we rather direct it towards the actions of the government?

Mme Duchin: Excusez-moi, pourriez-vous me dire quelle est la question?

Mr. Sauvageau: Do you think the ombudsman should focus more on the public or more on the actions undertaken under government programs?

Mme Duchin: Il me semble que les trois fonctions que j'envisage, dont celle-ci est une, il me semble qu'il serait plus pratique, au moins au début, de les exercer comme trois fonctions distinctes. Je ne vois pas la nécessité de les intégrer d'emblée. Donc, l'une des fonctions de l'ombudsman est de traiter avec le public, et l'un des chevauchements de fonctions est la participation du public au processus d'élaboration de stratégie. Le problème est qu'il pourrait s'agir d'un processus très ouvert, de type assemblée publique. Je ne sais pas si ce serait très pratique ou même souhaitable.

J'envisage la fonction d'ombudsman comme celle de disséminer l'information, de recevoir et de traiter les plaintes, sans que cela soit intégré nécessairement dès le début dans la fonction de vérification des activités gouvernementales ou de promotion du processus stratégique.

Mr. Sauvageau: Thank you. I have another question. While listening to the news a few months ago, I heard a spokesman of the United Nations say, with regard to the conflict in Bosnia, that we shouldn't keep on writing new agreements, that we should rather enforce what has already been agreed to and in the same way we should enforce our legislation and implement it rather than discussing and rewriting it.

This leads me to ask you if we should not first of all, by an act of political will, enforce the legislations we already have here in Canada? And maybe base our ideologies or our policies on existing international covenants, on international cooperation with regard to the environment? Don't you think our future should be directed more along this line, based on political will, in order to enforce legislation we already have?

Mme Duchin: Je ne suis pas experte des questions juridiques, certainement pas du droit canadien, et je répondrai donc ceci. Il est toujours plus facile de travailler dans le cadre d'institutions existantes, quitte à les adapter, plutôt que de créer des institutions entièrement nouvelles. Je suis sûre que c'est également vrai du point de vue juridique.

The question really is whether it is possible to do that in this case. To the extent that it is possible to play the role of providing the stimulus and having actors who are already in place with functions that already exist continue to do their job, but in response to a new stimulus that is provided by this position and the team around this person, it certainly would be much easier than trying to create something entirely new.

M. Sauvageau: Pour faire suite à la question, on pourrait donc orienter nos efforts au niveau de la collaboration internationale et des conventions internationales concernant le respect de l'environnement.

Prof. Duchin: Well, when you talk about international collaboration, there is the ambiguity about whether the focus remains sustainable development for Canada or global sustainable development. Surely the two are related, but the objectives are not exactly the same.

The best would certainly be to be able to take initiatives in both of these directions simultaneously. As a matter of fact, to the extent that it would be possible to do something really innovative in the direction of developing strategies for sustainable development in Canada, it could be the very basis for a leadership position in an international framework, of providing a model for what might be done in other countries. That might be a very nice way of being able to play both of these roles at the same time.

M. Sauvageau: Je vous remercie beaucoup madame.

Le vice-président (M. Chrétien): Alors, merci beaucoup monsieur Sauvageau. Monsieur Gilmour.

Mr. Gilmour: Thank you, Mr. Chairman. In terms of policy for the commissioner, how deep do you see him or her being into policy? I am assuming from your comments that, rather than a review, you see this person as being more into development of policies, particularly into the future. Can you comment on that?

Prof. Duchin: It could be helpful rather than talking about the development of policy... I don't see it as a function of developing policy. I see it more as a function of stimulating a dialogue about strategy. The distinction I make between policy and strategy is simply that policy is often a response to problems that are already upon us, whereas strategy is an attempt to anticipate and to respond not only to problems but to opportunities to take a longer-term view.

I would say the policy development process should receive a lot of input from this kind of function, but this is not a substitute for the policy development process. This is much more of a more imaginative, more visionary, more long-term point of view, to look at possibilities, whereas the policy development process is a much more operational and shorter-term kind of response. This can work hand in hand in providing a new kind of input. It's not intended to substitute for policy development.

Mr. Gilmour: What would be the qualifications of this individual, in your mind?

Prof. Duchin: This function has to be responsive to the concerns of government, of the private sector, of the research community, as well as all kinds of social problems that have constituencies representing them, and even those who don't, lesquels il existe des groupes d'action, et même de ceux pour

[Translation]

La question est véritablement de savoir s'il est possible de procéder ainsi en l'occurrence. Dans la mesure où il est effectivement possible de jouer ce rôle de stimulant, avec des acteurs déjà en place dotés de fonctions déjà existantes, qui poursuivraient leur travail mais en réponse à un stimulant nouveau apporté par ce poste et l'équipe qui entoure ce titulaire, ce serait beaucoup plus simple que de créer toute une structure entièrement nouvelle.

Mr. Sauvageau: To follow up on that question, so you think we could direct our efforts more towards international cooperation and international covenants on the environment.

Mme Duchin: Lorsque vous parlez de collaboration internationale, il y a une ambiguïté: continuez-vous à mettre l'accent sur le développement durable au Canada ou sur le développement durable au niveau mondial. Les deux sont certes apparentés, mais les objectifs ne sont pas exactement les mêmes.

Le mieux serait de pouvoir prendre des initiatives aux deux paliers simultanément. De fait, dans la mesure où il serait possible d'élaborer des stratégies de développement durable réellement innovatrices au Canada, ce serait un excellent point de départ pour un rôle éminent sur la scène internationale, le Canada donnant l'exemple aux pays étrangers. Ce serait une très belle façon de jouer les deux rôles en même temps.

Mr. Sauvageau: Thank you very much, madam.

The Vice-Chairman (Mr. Chrétien): Thank you, Mr. Sauvageau. Mr. Gilmour.

M. Gilmour: Je vous remercie, monsieur le président. Quel rôle envisagez-vous pour ce commissaire sur le plan de l'élaboration des politiques? J'ai l'impression, à vous écouter, que cette personne interviendrait beaucoup dans l'élaboration des politiques, particulièrement dans l'avenir. Pourriez-vous nous parler de cet aspect?

Mme Duchin: Il pourrait être utile, plutôt que de parler d'élaboration de politiques... Je ne vois pas son rôle comme celui d'élaborer la politique. Sa fonction serait plutôt de stimuler un dialogue sur la stratégie. La distinction que j'établis entre politique et stratégie est tout simplement que la politique est souvent une réaction à des problèmes déjà existants, alors que la stratégie vise à anticiper les problèmes et à adopter une perspective à plus long terme.

Je dirais que le processus d'élaboration des politiques devrait bénéficier d'un apport important du commissaire, mais sa fonction n'est pas de se substituer à ce processus d'élaboration des politiques. Sa perspective doit être imaginative, plus visionnaire, plus à long terme, afin d'explorer les possibilités, alors que l'élaboration de politiques est un processus beaucoup plus opérationnel et immédiat. Son rôle sera d'assurer un nouveau type d'apport et non pas de se substituer à ceux qui élaborent les politiques.

M. Gilmour: À votre sens, quelles devraient être les qualifications de cette personne?

Mme Duchin: Le commissaire devra être à l'écoute des préoccupations du gouvernement, du secteur privé, des chercheurs, et au fait de tous les problèmes sociaux pour

The most important qualification is the ability to take the concerns and requirements of all these different constituents into account in a way that is structured and problem—oriented. It should be oriented toward the ability to find solutions, as opposed to an open and a political dialogue. That has its place, and it's needed also, but that's not what we're talking about here. I would hope the committee that would get put together, the team that would get assembled eventually, would include people coming from these different backgrounds.

As for the person heading the team, it's more a matter of the ability to deal with all these different parts of the issue than the particular place that person comes from.

Le vice-président (M. Chrétien): Merci beaucoup, monsieur Gilmour.

Alors, messieurs du parti ministériel, monsieur Lincoln.

Mr. Lincoln: Professor Duchin, there is something that might be helpful to my colleagues when you talk about models. I know what a model is, because I worked with you on a model. I learned the hard way. It might be kind of interesting to give a bit of an explanation to the committee of what you're talking about. Maybe you could describe what's been done in Indonesia, for instance, in an input—output modelling framework. You could explain the difference between a static and dynamic model, and what it does in regard to a strategy, using forestry as an example, or whatever.

Prof. Duchin: It's not that simple, but let me try. The basic feature of the kinds of models we use, and that I believe will become the central approach in ecological economics, this new area growing around these issues—the central feature is that it represents the structure of the economy at a particular point in time and changes in that structure over time.

By structure what I mean is that it doesn't describe the economy in terms of abstract ideas like elasticities of supply, or something like that, which economists are accustomed to using and which have a meaning for economists. Instead, it describes an economy in terms of, say, the technology that is used to make paper, whether it's a mechanical or a chemical process, what the inputs are per tonne of paper produced, what kind of effluent is discharged into bodies of water per tonne produced, and whether the pulp is produced domestically or imported. In Indonesia, for example, there's a very rapidly growing paper industry but they're still importing pulp, because that part of the industry hasn't developed as quickly.

• 1040

So we describe the different sectors of the economy in terms of the input per unit of output and the outputs, desired or not, such as environmental degradation or a real product, per unit of output.

We also describe the imports and the exports in great detail. In Indonesia, for example, what we were able to analyse with respect to food is that there's a commitment to food self-sufficiency, to not importing any food. There was no discussion of this. There was a commitment to not importing any food over the next couple of decades.

[Traduction]

lesquels il n'y en a pas. La qualification la plus importante est la capacité à faire la synthèse des préoccupations et des besoins de toutes ces composantes différentes de la société d'une manière structurée et axée sur la solution de problèmes. Il devra avoir la capacité de trouver des solutions, par opposition à la tenue d'un dialogue ouvert des politiques. Ce demier a sa place, et est nécessaire également, mais ce n'est pas de cela qu'il s'agit ici. Il sera souhaitable également que l'équipe qui sera rassemblée autour de lui comprenne des personnes venant de tous ces divers horizons.

Pour ce qui est du chef d'équipe, ce qui compte le plus c'est la capacité à faire une synthèse de tous ces divers éléments du problème plutôt que les antécédents particuliers de la personne.

The Vice-Chairman (Mr. Chrétien): Thank you very much, Mr. Gilmour.

Now to the government side, with Mr. Lincoln.

M. Lincoln: Professeur Duchin, une chose serait peut-être utile pour mes collègues, lorsque vous parlez de modèles. Je sais ce qu'est un modèle, car j'ai travaillé avec vous sur un modèle. J'ai appris sur le tas. Il sera peut-être intéressant d'expliquer un peu au comité de quoi il s'agit. Vous pourriez peut-être décrire ce qui a été fait en Indonésie, par exemple, comme modèle d'intrant-extrant. Vous pourriez expliquer les différences entre un modèle statistique et un modèle dynamique, et ce qu'il peut apporter à l'élaboration d'une stratégie, en prenant l'exploitation forestière comme exemple, ou quelque autre secteur.

Mme Duchin: Ce n'est pas si simple, mais je vais essayer. La caractéristique essentielle des modèles que nous utilisons et qui deviendra, à mon avis, l'élément central de l'économie écologique, de toute cette discipline nouvelle qui est en train de surgir—la caractéristique essentielle est que le modèle reproduit la structure de l'économie à un moment donné dans le temps ainsi que les changements survenus dans cette structure au fil du temps.

Par structure j'entends que le modèle ne décrit pas l'économie sous forme d'idées abstraites telles que les élasticités de l'offre, ou ce genre de choses, que les économistes ont coutume d'utiliser et qui ont un sens pour eux. Nous décrivons plutôt l'économie du point de vue de la technologie utilisée pour faire du papier, selon qu'il s'agit d'un procédé mécanique ou chimique, quels sont les intrants par tonne de papier produite, quelle sorte d'effluents sont déversés dans les eaux par tonne produite, et si la pâte est produite dans le pays ou importée. Par exemple, en Indonésie, il existe une industrie papetière en expansion rapide mais qui continue à importer la pâte, parce que cette composante de l'industrie ne s'est pas développée aussi rapidement.

Nous décrivons donc divers secteurs de l'économie sous l'angle des intrants par unités d'extrants, et des extrants, qu'ils soient voulus ou non, tels que la dégradation environnementale ou un produit réel, par unité d'intrant.

Nous décrivons également les importations et les exportations de façon très détaillée. En Indonésie, par exemple, nous avons pu constater que dans le domaine alimentaire, il existe une grande volonté d'autosuffisance alimentaire, de ne pas importer de nourriture. Il n'y a pas eu de débat là-dessus. La volonté de ne pas importer de nourriture pendant la prochaine vingtaine d'années était une donnée préalable.

The population is also growing. There is also a commitment to upgrading the diet to more meat products, which requires more land, but the land base is shrinking.

There's a commitment to using land for plantations to grow softwood to make pulp for the paper industry. So new technology in agriculture had to be able to produce more and more food of a higher and higher quantity with less and less land.

By putting all these pieces together in a very straightforward model—it's just a matter of putting all the pieces together—we were able to conclude that it's not possible, that in order to meet these requirements you need technological changes of a magnitude that hasn't even happened in the green revolution over the past few decades.

As an outcome of that scenario, you see how much land is required in each sector, how much fertilizer and chemicals are being used, how much fruit of each different kind is being produced, and how much food each different category of household is going to be consuming.

All of these valuables have an intuitive meaning and a direct measurement. We put the pieces together and showed that they don't fit. At that point the question was how much food they would have to import.

That is a good example of a successful use of this kind of model.

As for static versus dynamic, most of the work that has been done by academics in this type of modelling, or even in much more abstract modelling, has been static in that it describes the economy at one point in time.

A dynamic model makes it possible to trace the changes in the structure of the economy over a substantial stretch of time, such as a 20-, 30-, or 40-year period. The problem is that to move from a static model to a dynamic model you need a larger information base and you need information about capital formation and investment that even a place such as Statistics Canada does not now collect.

Very few of the national statistical offices around the world collect detailed data on capital formation. The Japanese do. In the United States we have a crude estimate of capital flow tables. This is beginning to be done in a lot of places, but that has been one of the limitations.

Our approach to modelling, which I think reflects this strategic orientation, is: don't tell us what data are available as a limitation on the questions that we can ask; we'll tell you what questions have to be asked, and then let's get the data we need to answer them.

So even though we didn't have adequate data on capital formation, because we were convinced that strategic questions take a long time—strategy means a long-term view—you need to have a dynamic model. In most of the work we've done, both

[Translation]

La population est également en augmentation. Il y a aussi une volonté d'améliorer le régime alimentaire avec un plus grand apport de viandes, ce qui exige davantage de terres, alors que les terres cultivables sont en recul.

Il y a une volonté d'utiliser des terres pour établir des plantations de résineux pour fabriquer la pâte dont l'industrie papetière a besoin. Il fallait donc une nouvelle technologie agricole pour pouvoir produire davantage de nourriture de qualité plus grande sur une superficie agricole en diminution constante.

En rassemblant tous ces éléments dans un modèle très simple—il s'agit simplement d'assembler les diverses pièces—nous avons pu conclure que cela n'était pas possible, que pour réaliser ces objectifs il fallait des changements technologiques d'une ampleur que l'on n'a jamais vue pendant la révolution verte intervenue au cours des dernières décennies.

Comme résultat de ce scénario, on peut voir combien de terres sont requises par chaque secteur, combien d'engrais et de produits chimiques sont utilisés, combien de fruits de chaque sorte sont produits, et combien de nourriture chaque catégorie de ménage va consommer.

Toutes ces valeurs ont une signification intuitive et peuvent être mesurées directement. Nous avons assemblé les pièces et montré qu'elles ne s'encastrent pas. À ce stade, la question est devenue de savoir combien de nourriture il faudrait importer.

Voilà un bon exemple d'une utilisation réussie de ce genre de modèle.

Pour ce qui est du modèle statique par opposition au modèle dynamique, la plupart du travail effectué par les spécialistes sur ce genre de modèle, ou même sur des modèles beaucoup plus abstraits, est de nature statique en ce sens que l'on décrit l'économie à un moment donné dans le temps.

Un modèle dynamique permet de suivre pas à pas les changements intervenant dans la structure de l'économie sur une période longue de 20, 30 ou 40 ans. Le problème est que, pour passer d'un modèle statique à un modèle dynamique, il faut beaucoup plus de données et des renseignements sur la formation de capital et sur l'investissement et même un organisme comme Statistique Canada ne les rassemble pas.

Très peu de services statistiques nationaux dans le monde réunissent des données détaillées sur la formation de capital. Les Japonais le font. Aux États-Unis, nous avons une estimation grossière des flux de capitaux. Cela commence à se faire dans beaucoup d'endroits, mais c'était l'une des entraves jusqu'à présent.

Notre approche de la modélisation, qui reflète cette orientation stratégique, est la suivante. Ne nous dites pas quelles données sont disponibles pour limiter les questions que nous pouvons poser; nous vous disons quelles questions il faut poser, et ensuite il faudra trouver les données dont nous avons besoin pour y répondre.

Donc, même si nous ne disposions pas de données adéquates sur la formation de capital, parce que nous étions convaincus que les questions stratégiques s'inscrivent dans le long terme—par définition, la stratégie est à long terme—il

on the U.S. economy and in Indonesia, we've spent a lot of time building capital stock tables of these countries, because the statistical offices don't do it but you need it in order to do a dynamic analysis.

Mr. Lincoln: Could you tell us about the environmental considerations and how they are intertwined into the models and how you can bring them into models? Or can you?

Prof. Duchin: For some environmental concerns it's much easier to bring them into this kind of a model than it is for others. The very easiest one is carbon dioxide. Aside from the great importance of carbon dioxide, I suggest that the reason why there is so much analysis of carbon dioxide and so little analysis, for example, of water pollution or of soil erosion, combined with an economic model, is that it's easy to do carbon and it's much harder to look at problems of water and soil degradation.

• 1045

The reason it's relatively easy to do carbon is that for every gallon of petroleum, every tonne of coal or cubic foot of gas you burn, there is so much carbon in the fuel. It either gets completely oxidized to carbon dioxide or partially oxidized to carbon monoxide, and that is it. If you know how much fuel you have burnt, you can't go too wrong in estimating how much carbon is emitted. That is pretty straightforward.

Of course, when it comes to water and soil, the questions are considerably more difficult. That is another reason that I don't think it makes sense to just go straight off on natural resource accounting to measure these things in money terms only when we have so much homework still to do to understand what we are really trying to measure. To have a dollar estimate of the amount of damage due to water pollution is much less helpful than not having a bottom line, but knowing well what the problems are and what you might be able to do about them.

Let me give you an example in Indonesia where we have taken this work the furthest with the environment. We also went there thinking we would look at carbon because we knew how to do it and had already done it in the study for Rio. On a global scale, carbon really is the most important thing to look at. However, I won't get into that. I don't want to talk about carbon.

We went to Indonesia thinking we would look at air pollution. Certainly Jakarta had as bad a case as any place in the world, and we knew how to do it. We were told they were not interested in air pollution, and that is true. They are concerned about the environment, but really they are concerned about economic development.

[Traduction]

fallait un modèle dynamique. Dans la plupart des travaux que nous avons effectués, tant sur l'économie américaine qu'en Indonésie, nous avons passé beaucoup de temps à constituer des tableaux de capitalisation pour ces pays, car les organismes statistiques ne les possèdent pas alors qu'il les faut absolument pour faire une analyse dynamique.

M. Lincoln: Pourriez-vous nous parler des considérations environnementales et la manière dont elles interviennent dans les modèles et comment on peut les intégrer aux modèles? Pouvez-vous le faire?

Mme Duchin: Il est beaucoup plus facile dans certains cas de les intégrer à ce genre de modèle que dans d'autres. Le facteur le plus facile est le gaz carbonique. Outre sa grande importance, j'ai l'impression que la raison pour laquelle il y a tant d'analyses du gaz carbonique et si peu, par exemple, de la pollution de l'eau ou de l'érosion du sol dans les modèles économiques, est qu'il est facile de cerner le problème du gaz carbonique et beaucoup plus difficile de chiffrer des problèmes de dégradation de l'eau et du sol.

La raison pour laquelle c'est relativement facile pour le carbone est que chaque gallon de pétrole, chaque tonne de charbon ou pied cube de gaz que l'on brûle contient une quantité connue de carbone. Ce carbone est soit complètement oxydé pour former du gaz carbonique, soit partiellement oxydé pour former de l'oxyde de carbone, un point c'est tout. Si vous savez combien de combustible vous avez brûlé, vous ne pouvez guère vous tromper dans votre estimation de la quantité de carbone émise. C'est assez simple.

En revanche, quand il s'agit de l'eau et du sol, les estimations sont beaucoup plus difficiles. C'est une autre raison qui fait qu'il ne serait guère rationnel de se lancer dans une comptabilisation des ressources naturelles exprimées en termes monétaires seulement, alors qu'il reste tant à faire pour cerner ce que l'on cherche véritablement à mesurer. Avoir une estimation chiffrée en dollars des dommages causés par la pollution des eaux est beaucoup moins utile que de savoir quels sont les problèmes et comment les rectifier, même si l'on ne connaît pas leur valeur monétaire.

Permettez-moi de vous donner un exemple sur l'Indonésie où nous avons été le plus loin dans ce genre de travail sur l'environnement. Au départ, nous pensions également nous pencher sur le carbone, car nous savions comment faire et l'avions déjà fait dans l'étude pour Rio. À l'échelle mondiale, le carbone est effectivement l'élément le plus important à considérer. Cependant, je n'entrerai pas dans ce sujet. Je ne veux pas parler du carbone.

Nous sommes allés en Indonésie en pensant que nous allions considérer la pollution atmosphérique. Djakarta est l'une des villes les plus polluées du monde et nous savions comment procéder. Ils nous ont dit qu'ils n'étaient pas intéressés par la pollution atmosphérique, et c'est vrai. Ils s'intéressent à l'environnement, mais ce qui les intéresse réellement, c'est le développement économique.

We tried to start looking at what they said they were concerned about, aware that we wanted to bring some environmental concerns into the picture. It didn't take long to realize that even though they didn't call it an environmental problem, they were very concerned about water from a lot of different points of view.

We found the easiest way for us to begin this very difficult work in water was to look at the volumes of water used in the different sectors of the economy. Only one of their concerns about water had to do with the availability of water in the future, because already they ration it. There is just not enough water for the different categories of demand in agriculture and industry, which is just beginning to use water in large quantities. The industries of paper and electric power generation are large users of water. These industries are just taking off there.

As for households, nobody drinks the water in Indonesia, so household demand is a whole new and open area.

We were able to identify that with a moderate improvement of efficiency of the use of water for the irrigation of rice in Indonesia, over the next ten years they could more than satisfy all the other demands for water. With improvements in efficiency that experts in irrigation felt were very moderate and very easily achievable, the magnitude of water saved would more than satisfy all the other demands.

Again, it was just a matter of putting the different pieces together and of seeing how much water went to each different place. We saw how it was used and how much could be economized. Being able to put those different pieces together to get the big picture was a new perspective that made it possible to see a realistic target for change.

Le vice-président (M. Chrétien): Professeure, nous sommes impressionnés par la qualité de vos réponses. Vous avez des éléments très pertinents. Je vous félicite.

Alors, on passe maintenant à la deuxième ronde des cinq minutes. Il y a M. Sauvageau, suivi de M. DeVillers.

M. Sauvageau: Mon point fera suite aux propos de M. Lincoln. Concernant le modèle que vous avez adapté en Indonésie, pensezvous que les coûts soient raisonnables étant donné les différences du mode de vie, de l'économie etc.? Pensez-vous qu'un modèle similaire puisse être appliqué au Canada?

Je suis d'accord avec M. Lincoln pour la demande de clarification du modèle que vous avez appliqué en Indonésie, et pensez-vous qu'un modèle similaire, en tenant compte des différences de notre économie, puisse être appliqué à des coûts raisonnables ici au Canada?

Prof. Duchin: Yes, certainly, without any question. As a matter of fact, this type of model has been used in this country, and in many countries, but always on a very small scale.

[Translation]

Nous avons commencé par examiner les éléments qui les intéressaient, tout en sachant que nous allions introduire certaines de ces considérations environnementales dans le tableau. Il ne nous a pas fallu longtemps pour réaliser que, même s'ils ne la qualifiaient pas de problème environnemental, ils s'inquiétaient beaucoup de l'eau, selon toute une série de points de vue différents.

Nous avons constaté que la façon la plus facile pour nous de nous attaquer à ce problème très difficile de l'eau était de prendre les volumes d'eau utilisés dans les divers secteurs de l'économie. Une seule de leurs préoccupations au sujet de l'eau portait sur la disponibilité d'eau future, parce que l'eau est déjà rationnée. Il n'y a tout simplement pas assez d'eau pour les différentes catégories de demandes dans l'agriculture et l'industrie, laquelle commence seulement à utiliser de l'eau en grande quantité. L'industrie papetière et la production hydro-électrique consomment de grandes quantités d'eau. Ces industries commencent seulement à prendre de l'expansion là-bas.

Pour ce qui est des ménages, personne ne boit l'eau en Indonésie, si bien que la demande des ménages est un secteur entièrement nouveau et inconnu.

Nous avons pu déterminer qu'avec une modeste amélioration de l'efficacité d'utilisation de l'eau pour l'irrigation des rizières, l'Indonésie pourrait plus que satisfaire à tous les autres besoins d'eau pendant les dix prochaines années. Avec des améliorations d'efficience que les experts de l'irrigation jugeaient très modestes et facilement réalisables, la quantité d'eau économisée faisait plus que satisfaire à tous les autres besoins.

Encore une fois, il s'est agi simplement de mettre ensemble les différentes pièces et de voir combien d'eau allait à chaque endroit. Nous avons vu comment elle était utilisée et comment elle pouvait être économisée. Le fait de pouvoir rassembler les divers éléments pour dessiner le tableau d'ensemble a ouvert une perspective nouvelle qui a permis de décerner un objectif de changement réaliste.

The Vice-Chairman (Mr. Chrétien): Professor, we're impressed by the quality of your answers. You bring us very relevant input. My congratulations.

We now go to the second round of questioning, five minutes each. I have Mr. Sauvageau, followed by Mr. DeVillers.

Mr. Sauvageau: This is a follow-up on Mr. Lincoln's question. With regard to the model you have used in Indonesia, do you think the cost would be reasonable in view of the differences in the standards of living, the economy, etc.? Do you think that a similar model could be applied to Canada?

I'm glad that Mr. Lincoln asked for clarification of the model you used in Indonesia, and do you think that a similar model could be used in Canada at a reasonable cost in view of the differences between the two economies?

Mme Duchin: Oui, certainement, sans aucun doute. De fait, ce genre de modèle a été utilisé déjà dans votre pays, et dans beaucoup d'autres pays, mais toujours à très petite échelle.

[Traduction]

• 1050

An individual does an exercise of a model that is used in a very mechanical way where no matter what question you ask, you want a multiplier to come out of it. There has never really been the opportunity to build a team to do this kind of work on a much larger scale than a couple of individuals addressing separate questions.

As much of the data already exists here as in any other country.

M. Sauvageau: Ma dernière question—je ne sais pas si j'ai le droit de vous la poser, mais je vais tenter ma chance et si vous ne voulez pas y répondre, ça ne me génera pas. Si vous aviez à prendre des décisions, pourriez—vous nous dire quels seraient les pouvoirs, les fonctions, le budget et le nombre d'employés nécessaire pour créer le poste de commissaire? Autrement dit, si on vous demandait de participer aux conclusions de notre Comité, quelle serait votre conception de ce nouveau poste? Est—ce que vous voulez bien répondre à cette question?

Prof. Duchin: The difference between the ability to identify objectives and the authority to insist upon them is another question. I think one of the areas of influence would have to be the recommendations of priorities for a body like Statistics Canada. The priorities would be in terms of the data required for this kind of analysis that are not now collected, who makes the decision of where to put the resources, and whether to collect data about physical capital versus an inventory of soil quality.

Even though soil seems much more directly related to the environment, until you have understood the investment process it is very difficult to talk about sustainable development. It might be a higher priority even though it doesn't seem to be directly about the environment. So one area is being able to set priorities for the collection of information.

Stimulating this kind of strategy dialogue requires convening different sets of individuals who are busy, have different priorities and all the rest. It might take some authority to be able to start that process and convene the right people in order to launch a model dialogue to be copied in other milieu.

On the modelling side there is the need to either build a very special team as part of the commissioner's team itself or be able to involve people at different institutions who would remain at their institutions but would play a very focused role in putting this together. In other words, it could either be a centralized team or it might be better to have it more decentralized but with very clear common objectives in a number of different places.

I hope this responds to the question you are asking.

Le vice-président (M. Chrétien): À propos des effectifs, du nombre de personnes qui devraient être rattachées à ce nouveau poste?

Prof. Duchin: That's hard to say off the top of my head. Let me just give you a rough order of magnitude. It depends on such things as whether it is going to be a decentralized organization where the commissioner can count on having some

Quelqu'un quelque part crée un modèle qui est utilisé de façon très mécanique, c'est-à-dire que quelle que soit la question posée, on veut voir sortir un multiplicateur. Il n'y a jamais eu l'occasion de constituer une équipe pour faire ce genre de travail sur une échelle beaucoup plus grande, au lieu d'avoir quelques personnes dispersées travaillant sur des questions différentes.

Il existe déjà au Canada autant de données pour cela que n'importe où ailleurs.

Mr. Sauvageau: My last question—I don't know if I'm entitled to ask it but I'll try my luck anyway and if you don't wish to answer, that will be fine. If you had to make the decisions, what kind of powers, of functions, what budget and how many employees would you feel are necessary to create this commissioner position? In other words, if we asked you to participate in the writing of our report, how would you see this new position? Are you willing to answer this question?

Mme Duchin: La différence entre la capacité à identifier des objectifs et le pouvoir d'exiger leur réalisation est une autre question. Je suppose que l'un des secteurs d'influence devrait être de pouvoir recommander les priorités à un organisme tel que Statistique Canada. Les priorités seraient les données requises pour ce genre d'analyse et qui ne sont pas actuellement collectées, qui prend la décision d'attribution des ressources et s'il convient de réunir des données sur le capital physique par opposition à un inventaire de la qualité des sols.

Bien que le sol semble beaucoup plus directement relié à l'environnement, tant que vous n'avez pas cerné le processus d'investissement, il est très difficile de parler de développement viable. Cet aspect pourrait recevoir une plus grande priorité même s'il ne semble pas lié directement à l'environnement. Donc, un pouvoir serait de fixer des priorités pour la collecte de renseignements.

Ouvrir ce genre de dialogue sur la stratégie exige de rassembler des personnes de milieux divers qui sont occupées, ont des priorités différentes etc. Il faudra disposer de pouvoirs pour être capable de lancer le processus, de rassembler les gens voulus et d'entamer un dialogue exemplaire qui sera un modèle pour d'autres.

Pour ce qui est de la modélisation, il faudra constituer soit une équipe très spéciale, intégrée à l'équipe du commissaire lui-même, soit obtenir la participation de spécialistes de différentes institutions, qui resteraient à leur poste d'origine mais travailleraient de près à ce modèle. En d'autres termes, il pourrait s'agir soit d'une équipe centralisée, soit d'une équipe plus décentralisée mais avec des objectifs communs très clairs.

J'espère que cela répond à la question que vous posez.

The Vice-Chairman (Mr. Chrétien): With regard to staff, how many people should be part of the staff of this new position?

Mme Duchin: C'est difficile à dire comme cela. Permettezmoi juste de vous donner un ordre de grandeur. Tout dépend s'il va s'agir d'une organisation décentralisée où le commissaire peut compter sur du personnel de Statistique Canada et de

a team of 20 professionals would be a very nice size to get started on something substantially innovative and useful.

Le vice-président (M. Chrétien): Merci professeure.

Il y a un petit problème d'horaire. Alors, si vous vous me donnez votre accord, mes chers collègues, je vais demander à M. Lincoln de présider le reste de vos délibérations car je dois partir, ainsi que M. Sauvageau.

• 1055

Professeure, je vous présente mes plus sincères remerciements et d'avoir quitté votre ville aux États-Unis pour venir témoigner à notre having come from the United States to speak to our Committee. Comité.

Le président suppléant (M. Lincoln): Je dois expliquer aux membres du Comité que MM. Chrétien et Sauvageau ont un caucus de leur parti.

They have a party caucus starting, so they have to attend.

Mr. DeVillers: Professor Duchin, your presentation today introduced a new slant with the involvement of Statistics Canada.

Witnesses we've received so far have presented different possibilities, such as breaking the office down into something that could be left with an amended auditor general function in the auditing function and something in the area of policy review or establishment in a commission or commissioner's office.

I think this is the first time we've had the aspect of Statistics Canada introduced. I wonder if you could expand on how you see its involvement. Would it be through the auditor general's function, if we opted for that model, or would it be through the commissioner's function?

Prof. Duchin: Maybe I need some clarification. It was my understanding that the new position was to be auditor general-commissioner.

Mr. DeVillers: I think this is up for review.

Prof. Duchin: I see. You're addressing that distinction. There's no question about the value of a function to audit what's being done, to see where there's inefficiency in excess of different sorts, and to make recommendations about how to do better.

My main concern, with my experience and expertise, is not in that area. I might feel more comfortable calling it a commissioner of the environment than an auditor general because that seems to have a larger and more general mandate.

Mr. DeVillers: Many of the witnesses so far have suggested just that. The Auditor General has a function now auditing environmental issues. They have suggested we expand that and create a new post or position, either a commissioner or a commission.

You referred to Statistics Canada and the use of the information available there. Would you see that being more in the Auditor General's domain or the commission's?

[Translation]

staff at Statistics Canada and some staff at different research divers instituts de recherche, ou bien si toutes les compétences vont institutes or whether everything is to be done within the team. I think devoir figurer dans son équipe. Je pense qu'une équipe de 20 spécialistes serait suffisante pour mettre en route quelque chose de très innovateur et utile.

The Vice-Chairman (Mr. Chrétien): Thank you, professor.

I have a bit of a time problem. If you concur, dear colleagues, I will ask Mr. Lincoln to chair the rest of this meeting since I have to leave, as well as Mr. Sauvageau.

Professor, I would like to thank you very sincerely and also to je vous félicite également. C'était très intéressant. Je vous remercie congratulate you. It was extremely interesting. I thank you for

> The Acting Chairman (Mr. Lincoln): I have to inform the members that Mr. Chrétien and Mr. Sauvageau had to attend a party

Ils ont dû partir pour aller à un caucus du parti.

M. DeVillers: Madame Duchin, votre exposé d'aujourd'hui introduit un élément nouveau, la participation de Statistique Canada.

Jusqu'ici, les témoins ont présenté diverses possibilités, notamment le partage en deux des fonctions, avec la vérification reliée au vérificateur général et l'aspect examen ou élaboration des politiques, confié à une commission ou un commissaire.

Mais c'est la première fois, sauf erreur, qu'on nous suggère de faire intervenir Statistique Canada. Pourriez-vous nous expliquer comment vous envisagez cette participation? Est-ce que ce serait dans le contexte des fonctions de vérificateur général, si nous choisissons ce modèle, ou dans la fonction de commissaire?

Mme Duchin: C'est peut-être moi qui ai besoin de précisions. J'avais cru comprendre que ce nouveau poste serait un poste de vérificateur général-commissaire.

M. DeVillers: Je ne crois pas que ce soit encore décidé.

Mme Duchin: Je vois. Vous faites donc une distinction. L'utilité de la vérification ne fait aucun doute, pour voir ce qui se fait, où sont les inefficiences ou les excès divers, et recommander des améliora-

Mais compte tenu de mon expérience et de mon expertise, ce n'est pas cet aspect là qui m'intéresse le plus. Je préférerais le titre de commissaire de l'environnement, plutôt que de vérificateur général, qui donne l'impression d'un mandat beaucoup plus vaste et moins

M. DeVillers: C'est ce qu'ont dit beaucoup de témoins jusqu'ici. Le vérificateur général a déjà la responsabilité de la vérification en matière d'environnement. Ces témoins nous ont suggéré d'élargir ce mandat et de créer un nouveau poste de commissaire ou une commission.

Vous avez mentionné Statistique Canada et les information qui s'y trouvent. Pensez-vous que cela intéresserait davantage le domaine du vérificateur général ou de la commission?

Prof. Duchin: It would probably be indispensible in both domains. It would be very nice to have the opportunity to make another link of integration in both. Statistics Canada has all of the economic census—based information that can be used to look at the efficiency of what's currently being done in offices and factories across the country. I would hope an auditor general with responsibility in the area of the environment would be strongly encouraged to use that as one fundamental source of information.

On the other hand, the kind of information collected by Statistics Canada and the new information that will surely be collected about the environment will be indispensible for this more forward—looking function I'm talking about. I see it as playing a role in both places.

[Traduction]

Mme Duchin: Ce serait probablement indispensable à l'un comme à l'autre. Ce serait une très bonne chose que de pouvoir faire l'intégration dans les deux cas. Statistique Canada a toutes les données économiques tirées du recensement qui permettrait d'évaluer l'efficacité de ce que l'on fait actuellement dans les bureaux et les usines du pays. J'espère qu'un vérificateur général qui aurait une responsabilité dans le secteur de l'environnement serait vivement encouragé à faire appel à cette source essentielle d'information.

Par ailleurs, les données obtenues par Statistique Canada, ainsi que les nouvelles données sur l'environnement qui seront certainement recueillies, seront indispensables pour cette fonction qui, d'après moi, devrait être une fonction d'orientation. Statistique Canada peut être utile dans les deux domaines.

• 1100

It seems like a potentially fruitful idea that the existing Auditor General take on this additional responsibility and the opportunity of creating the new post be oriented mainly in a forward-looking direction.

Mr. DeVillers: Yes, that would be for the strategic role you described in your presentation.

Previous witnesses have suggested to us that perhaps this new role should be filled by a commission rather than a commissioner, rather than one person. Do you have any thoughts on that?

Prof. Duchin: Yes. One of the limitations of an important report like the Brundtland report, which I alluded to, is that it's the work of a committee, that is, it comes to one kind of bottom—line conclusion that has to represent a lot of consensus. In a place like this, obviously that's an important part of the reality of what has to be done.

But I think the line of reasoning I was suggesting can flourish much better in a different kind of framework, where you don't have a commission that has to agree on everything that's done, but instead you have more of a notion of providing leadership for doing things differently. So it personally appeals to me more to have a person with vision putting in place a new function and building a team of people capable of doing it rather than to see a political process appointing a committee that will be requested to work together in order to do it. I think it has to, more organically and in a much more technical and functional way.

Mr. DeVillers: Another suggestion we've received is that if we perhaps opt for the commissioner model, as you're suggesting, then we could recommend that there be advisory committees in order to involve NGOs and provide input from other sources on an advisory basis. Do you think that suggestion has any merit?

Prof. Duchin: There's no problem with getting advice, of course. The question is whether that becomes the principal mode of action. In addition to the potential advisability of that, I would suggest that the principal mode of action be one where the initiative is taken by the commissioner and the commissioner's team as to what they need in order to take the next step. So it's really a matter, I suppose, of how much room is given to the commissioner to build this function.

L'idée de confier cette responsabilité supplémentaire au vérificateur général actuel et de créer un nouveau poste chargé essentiellement de l'orientation me paraît fort intéressante.

M. DeVillers: Oui, dans le contexte du rôle stratégique que vous avez décrit dans votre exposé.

D'autres témoins nous ont dit que ce nouveau rôle devrait peut-être être confié à une commission plutôt qu'à un commissaire, à une seule personne. Qu'en pensez-vous?

Mme Duchin: Oui, une des limites dont a souffert un rapport aussi important que le rapport Brundtland, auquel j'ai fait allusion, c'est qu'étant l'oeuvre d'un comité, il doit forcément arriver à une conclusion de consensus. C'est évidemment un aspect important de la réalité dans un endroit comme celui—là.

Mais le genre de solution que je proposais donnerait de bien meilleurs résultats dans un contexte différent, où il n'est pas nécessaire d'arriver à un consensus sur chaque point, comme dans une commission mais où on essaie plutôt de montrer une voie différente. C'est pourquoi je préfère l'idée d'une personne, qui ait une vision novatrice et qui sache constituer une équipe capable de la réaliser, plutôt qu'un processus politique, avec la nomination d'un comité qui devra arriver à un consensus. Cela me paraît indispensable, d'un point de vue technique et fonctionnel.

M. DeVillers: On nous a également suggéré, au cas où nous choisirions le modèle du commissaire, comme vous le proposez, de recommander la création de comités consultatifs, afin de permettre aux ONG de participer et d'obtenir différents points de vue, à titre consultatif. Pensez-vous que ce soit une bonne idée?

Mme Duchin: Il n'y a bien sûr aucun mal à recevoir des conseils. Mais il faut voir si on veut en faire le mode d'action principal. Même si cela peut être une bonne idée, je dirais que l'action doit être laissée principalement à l'initiative du commissaire et de son équipe, qui décidera de ce qu'il faut faire pour la prochaine étape. Il s'agit donc de voir, j'imagine, la marge de manoeuvre qu'on entend laisser au commissaire dans son travail.

What I would stress is that this is a new "confunction"—we're talking about innovation—and that in order to be innovative, you have to give this person the room—at least until you see how it goes and decide that you might not be happy with it—to build something new as opposed to hedging in the building process from the outset by having advisers and commissioners of all sorts who the person has to satisfy.

Mr. DeVillers: On the point of innovation, are you aware of any jurisdiction in the U.S. that is contemplating a similar post? Have you done any work on the issue in other jurisdictions?

Prof. Duchin: In the United States.

Mr. DeVillers: Or elsewhere.

Prof. Duchin: We may be one of the last places you'll see this. As I mentioned, we are hoping—not on our initiative but on the initiative of the Regional Plan Association of New York—to start this kind of process where the Regional Plan Association, which has a history... In fact, it's the Regional Plan Association that produces five—year plans for the tri—state area of New York, Connecticut, and New Jersey. They would like to try to play this kind of role. Now, of course, it's not a commissioner—type role. It doesn't have the same kind of legal and institutional structure.

While working in different countries, one of the things that has been very striking to me when we try to do the same thing is how different it is because of the social and political framework in different places. I don't know any place that's doing exactly what it is that you're talking about, but this seems like a very concrete opportunity to do the kind of things that I'm talking about, so it can take a lot of different forms.

• 1105

Mr. Finlay: Professor, you have broadened the horizons and you have opened up a whole area of thought and consideration that I think we have sorely needed. I'm not suggesting our commissioner be necessarily a research scientist or whatever, and I don't think you are.

It brings into play, I think, what you've suggested, and the phrase I liked particularly was "This person should stimulate a dialogue about strategy, not just policy development, something more imaginary, more visionary, more long term". Obviously it seems to me we might add to that, "which includes some of what I would call the important issues". I'm thinking about the future long-term quality of life, population and sustainability. That goes way beyond economics.

One of my biggest problems is that in my own conception, my own thoughts about this whole matter we're wrestling with, the economic view has to be broadened. I find in talking to people that although you can suggest some of these problems, either they don't want to listen or don't want to know or are deathly afraid of knowing, so they stick to saying "'You know, if we can just increase the bottom line, or build another widget, or get more technology, this will all be solved'."

[Translation]

J'insiste bien sur le fait qu'il s'agit d'une nouvelle «confonction»—puisque nous parlons d'innovation, pour innover, il faut que cette personne ait les coudées franches—au moins au début, en attendant de voir ce qui peut-être ne vous plaît pas—afin de construire quelque chose de neuf, plutôt que d'essayer de s'intégrer à un processus décisionnel dès le début, avec des conseillers et des commissaires de toutes sortes qu'il faut satisfaire.

M. DeVillers: A propos d'innovation, savez-vous si l'on envisage de créer un poste de ce genre, quelque part aux Etats-Unis? Avez-vous examiné la situation ailleurs?

Mme Duchin: Aux États-Unis.

M. DeVillers: Ou ailleurs.

Mme Duchin: Nous serons probablement les derniers à le faire. Comme je l'ai dit, nous espérons—non pas à notre initiative, mais à celle de l'Association du plan régional de New York—lancer ce genre de processus avec l'Association qui a pour tradition... De fait, c'est cette association régionale du plan qui prépare les plans quinquennaux pour les trois États de New York, du Connecticut, et du New Jersey. L'Association voudrait pouvoir jouer ce type de rôle. Bien entendu, il ne s'agirait pas d'un commissaire, ce rôle n'aurait pas la même structure juridique et institutionnelle.

Une des choses qui m'a toujours frappée en travaillant dans différents pays, c'est que lorsqu'on essaie de faire les mêmes choses, tout est en fait différent, en raison du contexte social et politique. Je ne connais aucun endroit où l'on fasse exactement ce que vous envisagez de faire, mais il me semble qu'il y a ici une occasion très concrète de mettre en oeuvre le genre de solutions que je propose, et elle peut prendre toutes sortes de formes différentes.

M. Finlay: Professeur, vous avez élargi notre horizon et ouvert à notre réflexion tout un monde nouveau, et nous en avions grandement besoin. Je ne veux pas dire que notre commissaire doive nécessairement être un chercheur scientifique, et ce n'est pas ce que vous suggérez non plus.

Dans ce que vous avez suggéré, il y a une phrase qui m'a plu particulièrement: «cette personne doit stimuler le dialogue sur la stratégie, pas seulement l'élaboration des politiques, mais quelque chose de plus grand, de plus visionnaire, de plus durable». Je dirais qu'à cela on pourrait ajouter: «qui comprend ce que j'appellerais les questions importantes». Je pense à la qualité de vie à très long terme, à la population et à la durabilité. Tout cela va bien plus loin que le simple aspect économique.

Mais ce qui me pose problème surtout, c'est que dans ma tête, je suis convaincu qu'il faut élargir notre perspective sur la question économique. Quand on aborde certains de ces problèmes avec les gens, on s'aperçoit qu'ils ne veulent rien entendre ni savoir, ou qu'ils ont trop peurs, et ils préfèrent se dire: «il suffira d'améliorer les bénéfices, ou de construire un autre gadget, ou d'améliorer la technologie et nous aurons résolu tous nos problèmes».

It seems to me that our chairman's question to you about modelling and your example are tremendous. I think it's possible, and there have been some studies done to suggest, that we could close half the hydroelectric stations in Canada, or certainly the nuclear stations, and still have power, if we simply conserved it and used it in a rational way. We don't do that. We don't use it rationally at all. I think you've added a dimension.

What happens to the model? You mentioned Indonesia and you mentioned they can't do all those things because there isn't enough land base and the population is increasing. When you get a model that gives that kind of answer, then what happens?

Prof. Duchin: In the first instance, with respect to that particular question we began to explore the prospects for importing food.

To import food you've got to export more of something, but they don't export any more raw logs. They don't want to export their oil or even their coal. Then there's paper, but if they're going to export large amounts of paper they'd better start producing their own pulp, so they've got to grow more softwood on plantations so they don't cut down their hardwood forests. That leads us not necessarily to any unexpected final answers but to a broadened dialogue and to consider the trade-offs of these different options.

What your remarks made me think is where do you start? There are so many problems. What we have found useful when we approach a new country, a new place, is to try to figure out one question to address, where one can be pretty sure of throwing a new light on the question so as to get people involved, to get their input for a next round, more complex question. I think that in Indonesia we succeed with this complex of issues that I talked about.

In the Dominican Republic, the way we want to proceed is with the opening of the economy. It's an economy that through various kinds of taxes and protection has discouraged the export of most kinds of goods. It's been very closed, but now because of IMF loans it's going to be required to open up. We want to look at the opening of the economy and what unexpected things it may have in store, just in a very simple way. I think that will be provocative enough to involve enough different people who want to talk to each other to see how they might do differently. In New York we also have some ideas of where to start.

• 1110

I'm really jumping ahead of myself because the first question is the mandate for this new position, but let me go one step further and say if this comes to pass I would suggest a lot of thought be given to the first question to be addressed. This is so it would open up dialogue as opposed to opening up a lot of squabbling. People would see when you put a lot of the pieces together there are some simple but unexpected things they better talk to each other about. I was just thinking forests would likely be a good choice in this country.

[Traduction]

Je trouve que la question de notre président sur la modélisation, et l'exemple que vous avez donné, sont excellents. Je suis convaincu qu'il est possible, et d'ailleurs certaines études le laisse à penser, que l'on pourrait fermer la moitié des centrales hydro-électriques du Canada, ou en tout cas des centrales nucléaires, sans pour autant manquer d'électricité, si seulement nous apprenions à la conserver et à l'utiliser de manière plus rationnelle. Mais nous ne le faisons pas. Nous n'en faisons pas du tout une utilisation rationnelle. Vous avez vraiment ajouté une nouvelle dimension au débat.

Que devient le modèle? Vous avez donné l'exemple de l'Indonésie, et vous avez dit qu'on ne peut pas l'appliquer, parce que le territoire est trop petit et que la population augmente. Quand on a un modèle qui donne ce type de réponse, que fait—on?

Mme Duchin: Nous avons tout d'abord examiné les possibilités d'importation alimentaires.

Pour importer des aliments, il faut exporter quelque chose, mais il n'y a plus d'exportation de billots bruts. Le pays ne veut pas exporter son pétrole, ni même son charbon. Et puis il y a le papier, mais si on veut en exporter de très grandes quantités, il faudrait commencer à produire la pâte sur place, et pour cela il faut planter davantage de résineux pour ne pas avoir à abattre les forêts de feuillus. Cela ne nous amène pas nécessairement à des conclusions inattendues, mais cela élargit le dialogue et amène à considérer les compromis qu'entraînent chaque option.

En vous écoutant, j'ai pensé: par où commencer? Il y a tant de problèmes. Quand nous arrivons dans un nouveau pays, un nouvel endroit, nous avons trouvé qu'il est utile de choisir une question sur laquelle on soit à peu près sûr de pouvoir jeter une lumière nouvelle, afin d'intéresser les gens et de les amener à participer aux discussions suivantes, sur les questions plus complexes. En Indonésie, nous avons réussi à le faire avec cet ensemble de questions que j'ai expliquées.

En République dominicaine, nous allons nous pencher sur l'ouverture de l'économie. Par diverses taxes et mesures de protection, le pays a découragé presque toutes les exportations. L'économie est très fermée, mais à cause des prêts et du FMI, elle va devoir s'ouvrir. Nous voulons examiner quelles répercussions inattendues pourrait avoir l'ouverture de l'économie, dans un schéma très simple. Cela me paraît suffisamment provoquant pour faire participer beaucoup de gens qui vondront se parler pour voir comment on peut agir différemment. A New York, nous avons aussi quelques idées sur la façon de commencer.

Je vais un peu vite en besogne, car la première question concerne le mandat rattaché à ce nouveau poste, mais j'aimerais déjà aller plus loi et vous dire que si ce poste est créé, il faudrait vraiment réfléchir à la première question qui doit être posée. Cela permettrait d'entamer un dialogue, plutôt que de se lancer dans des querelles. Les gens se rendraient compte que quand on rassemble des éléments différents, il se pose des questions simples mais imprévues, dont il vaut mieux parler. Les forêts seraient sans doute un bon point de départ, pour un pays comme celui-ci.

Mr. Finlay: I would certainly agree with that. That's what came to my mind. I've been involved with the forest policy network for several years and I keep asking how much wood we grow every year. How much increase in usable wood do we have? Nobody can answer the question. We have forestry schools in every university in the land and nobody can answer the question. I find it so bloody ridiculous.

Mr. Gilmour: My background is forestry, so I'm automatically defensive on the inventory.

Mr. Finlay: Oh, I know. That's one of our problems, Bill.

Mr. Gilmour: I'm familiar with dynamic models that marry growing timber with economics and come out at the other end. I've had some good experiences and some very bad experiences. All lead to the conclusion that the model is only as good as the information that goes in at the front end.

I have a couple of questions. Where are we on this continent in terms of environmental modelling? Going with Mr. Finlay's idea of where we could save on the use of electricity, where are we on the scale of things? Your comment of twenty people to me sounds like a very tiny group if we are to take on this larger concept of doing some meaningful modelling.

Prof. Duchin: Let me start with the second observation. I'm used to working with a small team. I manage a small team myself, and in the different government offices in different countries I've worked with they also have relatively small teams doing this kind of work. I may have a bias against conceptualizing it on a much larger scale. So there's plenty to talk about; you might be right.

On the other hand, I also know when you have large teams you have to start off with a division of labour and you don't have a chance to grow a new function in an organic way. What I mean by that is you wrestle with a problem, figure out what you need to address it and add those pieces; then for the next problem you have more in place and you add on after that.

I think to build and run a large organization is much simpler if you want to do something you already know how to do and you now have the resources to do it better. When you're trying to do something new, I'm not convinced it would be more desirable to start out with a larger team, which from the outset has to have more structure and more division of labour, than to start out with a relatively smaller one.

There's plenty to be said on that, and if we have the chance I'd be very happy to discuss it with you in more detail. It's just based on what I've seen and where I'm coming from. I think twenty people could do far more along these lines than any operation I've seen in any country so far. I'm talking about a part of the process. I'm not talking about the whole political process or the whole auditing process. If I had twenty people where I am to do this kind of work I'd be very happy.

Now, what exactly was the question about the modelling?

The Acting Chairman (Mr. Lincoln): How far has modelling come in North America?

[Translation]

- M. Finlay: Je suis tout à fait de cet avis. C'est la première chose qui m'est venue à l'esprit. J'ai travaillé plusieurs années avec le Forest Policy Network, et je demande sans cesse combien de bois nous faisons pousser chaque année. Quelle est l'augmentation annuelle de bois utilisable? Personne ne peut me répondre. Nous avons des écoles de foresterie dans toutes les universités du pays, et personne n'a la réponse à cette question. C'est parfaitement ridicule.
- M. Gilmour: Comme j'ai travaillé dans le secteur de la foresterie, je suis automatiquement sur la défensive quand on parle d'inventaire.
- M. Finlay: Oh, je le sais bien, et c'est d'ailleurs là un de nos problèmes, Bill.
- M. Gilmour: Je connais les modèles dynamiques qui prennent les arbres sur pied, les mélangent avec des éléments économiques, et tirent des conclusions. J'ai vu d'excellents résultats et j'en ai vu de très mauvais. Ce qui nous oblige à conclure que le modèle ne vaut que ce que valent les données utilisées au départ.

J'ai quelques questions. Où en sommes-nous, en Amérique du Nord, dans l'élaboration des modèles environnementaux? Si l'on reprend l'idée de M. Finlay sur les économies d'électricité que l'on pourrait réaliser, où en sommes-nous? Les 20 personnes que vous avez suggérées me paraissent bien insuffisantes pour créer un modèle utile sur un concept aussi vaste.

Mme Duchin: Permettez-moi de répondre d'abord à votre deuxième observation. J'ai l'habitude de travailler avec une petite équipe. J'en dirige une moi-même, et dans les différentes administrations des différents pays où j'ai travaillé, ce sont des équipes relativement modestes qui font ce type de travail. J'ai peut-être un préjugé contre les très grosses équipes. Il y a donc beaucoup de choses à discuter. Vous avez peut-être raison.

Par ailleurs, je sais aussi que quand on a une grosse équipe, il faut commencer par répartir les tâches, et cela ne permet pas à cette nouvelle fonction de se développer naturellement. Je veux dire par là que quand on a un problème, on considère ce qu'il faut pour le résoudre et on ajoute ces éléments—là; au prochain problème, on en rajoute encore et encore.

Il est beaucoup plus facile de créer et de gérer une grande organisation quand on sait déjà ce que l'on veut faire, comment le faire et que l'on a maintenant les ressources pour le faire mieux. Mais quand on essaie de faire quelque chose de neuf, je ne suis pas convaincue qu'il soit préférable de commencer avec une grosse équipe, qui dès le départ devra se doter de structures et diviser les tâches, plutôt qu'avec une équipe plus petite.

Il y aurait beaucoup de choses à dire à ce sujet, et si nous en avons l'occasion, je serai ravie d'en parler avec vous en détail. Mes commentaires s'appuient sur mon expérience personnelle. Une vingtaine de personne pourraient faire beaucoup plus que tout ce que j'ai vu jusqu'ici, dans n'importe quel pays. Je parle de l'un des éléments du processus. Je ne veux pas parler de l'ensemble du processus politique ou du travail de vérification. Si j'avais 20 personnes à ma disposition pour faire ce genre de travail, je serais très heureuse.

Et maintenant, quelle était votre question à propos des modèles?

Le président suppléant (M. Lincoln): Où en sommes-nous, sur ce plan, en Amérique du Nord?

[Traduction]

1115

Prof. Duchin: There are certainly a lot of stand-alone forest models and models of life cycles of forests and optimal cutting models and so on, and there are a lot of economic models. I think the integration of those kinds of forestry models into models of the economy—you may have seen other things that I don't know about, but from everything that I've seen, it's really very much in its infancy. I'm talking not only about adding the consideration of economics of forestry on to a physical forestry model, but of putting both of those into the context of the economy as a whole. I don't think that has happened.

The Acting Chairman (Mr. Lincoln): In other words, the social implications and all the broad implications.

Prof. Duchin: Also all the other sectors of the economy. So you will see the interactions of doing things in certain ways and certain kinds of investments in the forests and forest products sectors related to alternatives of putting that investment in other parts of the economy: the employment that's generated in doing one versus another; employment of one quality versus another; of one income level versus another.

In other words, it is not only being put into the social picture, but also, in the first instance, into the rest of the economy. It is not a model of just forest management or forest product sectors, but of the whole economy in which those sectors are represented in some detail.

This is the principal objective of this new field of ecological economics and it differs from. . . Another way of approaching that problem is to simply take these different models and stick them together. What we're saying is, let's not just stick them together. Let's build a new simple model that takes all of those concerns into account from the outset, instead of forcing the existing separate pieces together.

So you might want to get people with experience in the kinds of specialized models that you're talking about to be part of the team. In fact, you certainly would want to involve such people. But I would want to say to them: don't build me a new model just like your old one. Instead talk to me, because I have some understanding of other parts of the economy, and talk to this person and talk to that person. Together, let's build a new model that not only satisfies your concerns but also satisfies ours. Let's build a model that makes it possible to look in an integrated way at these things.

I think the concept of integration rather than linkage, from a technical modelling point of view, is a key here. We don't want to link together a lot of existing models; we want to build a new integrated model that looks at those phenomena simultaneously.

Mr. Gilmour: Thank you.

Mr. DeVillers: Professor Duchin, I notice in your presentation you make reference to the Earth Summit in Rio, and I recently had the privilege of representing the minister, the Hon. Sheila Copps, in the Netherlands at a conference on implementing Agenda 21 with respect to water and sanitary services.

Do you see this commissioner we're discussing here today having a role to play in that area of the implementation? The gist of the ministerial statement that I had the privilege of delivering there was that we studied it, we've talked about it, now it's time to do something about it.

Mme Duchin: Ce ne sont certainement pas les modèles qui manquent: modèles de forêts autonomes, modèles de cycles de vie des forêts, modèles de coupe optimale, et ainsi de suite. Quant à l'intégration de ces modèles forestiers avec des modèles économiques—vous avez peut-être vu des choses que j'ignore—d'après ce que j'en sais, on en est encore aux premiers balbutiements. Je ne parle pas seulement d'ajouter l'aspect économique de la forêt à un modèle qui prend la forêt comme entité physique, mais bien d'intégrer les deux dans le contexte économique global. Je ne crois pas qu'on l'ait déjà fait.

Le président suppléant (M. Lincoln): Autrement dit, les répercussions sociales et générales.

Mme Duchin: Et tous les autres secteurs de l'économie, pour qu'on puisse voir les effets de certaines méthodes ou de certains investissements dans les secteurs de la forêt ou des produits forestiers, par rapport à l'investissement dans d'autres secteurs de l'économie: les emplois que créent l'un plutôt que l'autre; la qualité des emplois dans l'un et dans l'autre; les revenus de l'un et de l'autre.

Autrement dit, il ne s'agit pas seulement de les placer dans le contexte social, mais aussi, dans le premier cas, dans l'ensemble de l'économie. Ce n'est pas seulement un modèle sur la gestion forestière ou le secteur des produits forestiers, mais un modèle de l'ensemble de l'économie, où ces secteurs sont présentés en détail.

C'est là le principal objectif de ce nouveau domaine qu'est l'économie écologique, et il diffère de... Une autre solution serait tout simplement de prendre ces différents modèles et de les unir. Mais c'est ce que nous voulons éviter de faire. Nous proposons plutôt de construire un nouveau modèle, simple, qui tienne compte dès le départ de tous ces éléments, au lieu d'essayer de fusionner plus tard des éléments disparates.

Ce serait donc une bonne chose d'intégrer à l'équipe des gens qui connaissent ces modèles spécialisés. De fait, ce serait même indispensable. Mais je leur dirais: ne construisez pas un nouveau modèle qui ressemble aux anciens. Venez plutôt me parler, parce que je connais d'autres éléments, et allez parler aussi à tel et tel autre. Ensemble, construisons un nouveau modèle qui ne tienne pas compte seulement de vos préoccupations, mais aussi des nôtres. Construisons un modèle qui permette d'étudier toutes ces questions de manière intégrée.

Du point de vue technique, il faut penser intégration plutôt que lien. Il ne s'agit pas de faire le lien entre toutes sortes de modèles existants, mais bien de construire un nouveau modèle intégré qui examine tous ces phénomènes simultanément.

M. Gilmour: Merci.

M. DeVillers: Professeur, je note que vous mentionnez dans votre exposé le Sommet de la Terre, à Rio, et j'ai eu récemment l'honneur de représenter notre ministre, M^{me} Sheila Copps, aux Pays-Bas, lors de la conférence sur la mise en oeuvre de l'Action 21 dans le domaine des eaux et égouts.

D'après vous, ce commissaire dont nous parlons aujourd'hui, aurait-il un rôle à jouer dans ce domaine? Ce que disait essentiellement la ministre, dans le discours que j'ai eu le privilège de prononcer pour elle, c'était que nous avons assez étudié, assez parlé, et qu'il est maintenant temps d'agir.

Prof. Duchin: Absolutely. The commissioner whom we're talking about, or at least whom I'm talking about, would be attempting to move towards action in exactly that kind of area. In the first instance, it would be within Canada. However, that would be the obvious choice of person to also interact at an international level, on implementing Agenda 21.

Mr. DeVillers: So you do see an international function for this office as well?

Prof. Duchin: It certainly would be a natural outgrowth of the office. I've been talking about the domestic component of it, because it's my impression that that was strongly the intent behind the terms of reference that I read.

Mr. DeVillers: Terms of reference are made to be broadened, aren't they?

Prof. Duchin: Let's broaden them. Yes, I'm in agreement with you.

Mr. DeVillers: Thank you.

The Acting Chairman (Mr. Lincoln): Are there any more questions?

Perhaps before we close, you would give us your ideas about what you see as the new field of ecological economics and what your international society understands about it in relation to what is done today. How would it fit into our mandate here as a concept?

Prof. Duchin: As you know, I've been active in stimulating the development of the Canadian chapter of the society, which now exists, I'm very pleased to say.

We're going to have a meeting in October in Costa Rica, and I extent of the Third World voice that will be present there.

At meetings of this kind that have a technical or analytic content, you mostly see people from the developed world. I think we have succeeded in broadening that dialogue precisely by bringing the social dimension into the picture also.

We're not just talking about technological fixes and bottom lines. We're also looking at the population, health and sanitation issues, as well as material ones, which of course can't be ignored in any of our societies.

I think the most important characteristic of the society, from a personal point of view, is that it's composed of a group of people who are not doctrinaire. Usually at meetings of economists one knows what the techniques are and where one is coming from. One is looking for new problems and new areas in which to use these techniques.

The International Society for Ecological Economics is also a very issue-oriented group that has a concept of what problems we feel are important to address. Our challenge is to build the techniques and the capability in order to address those problems.

It sounds very sensible and not so dramatically different from ordinary modes of doing this kind of work, but it really does attract a very special subset of people with expertise in these areas who are looking to address the problems rather than use the techniques.

[Translation]

Mme Duchin: Tout à fait. Le commissaire dont nous parlons, ou du moins celui dont je parle, essaierait d'agir précisément dans ce type de domaine. Il commencerait d'abord par le Canada. Mais il serait bien sûr la personne idéale pour maintenir les contacts au niveau international, pour la mise en oeuvre de l'Action 21.

M. DeVillers: Vous pensez donc que ce bureau devrait avoir aussi une fonction internationale?

Mme Duchin: Ce serait une évolution naturelle. J'ai parlé de l'aspect national, parce que le mandat que j'ai lu me paraissait aller très clairement dans ce sens.

M. DeVillers: Mais les mandats sont faits pour être élargis, n'est-ce pas?

Mme Duchin: Élargissons-les. Oui, je suis de votre avis.

M. DeVillers: Merci.

Le président suppléant (M. Lincoln): Y a-t-il d'autres questions?

Avant que nous levions la séance, peut-être pourriez-vous nous donner votre perception sur ce nouveau domaine de l'économie écologique, de ce qui s'y fait aujourd'hui, d'après votre société internationale? Comment le concept cadre-t-il avec notre mandat?

Mme Duchin: Comme vous le savez, j'ai activement encouragé la création d'un chapitre canadien de notre société, et j'ai le plaisir de vous apprendre qu'il existe.

Nous allons nous réunir au mois d'octobre, au Costa Rica, et ce think one of the very striking characteristics of it is going to be the que l'on remarquera sans doute, c'est la présence du Tiers monde à cette réunion.

Dès qu'il s'agit de réunions à caractère technique ou analytique, on voit arriver principalement des représentants des pays industrialisés. Je crois que nous avons réussi à élargir le dialogue en introduisant, justement, une dimension sociale.

Nous ne nous intéressons pas seulement aux solutions techniques et aux questions financières. Nous examinons également les conséquences pour la population, les problèmes de santé et d'hygiène, ainsi que les questions matérielles, bien sûr, qu'on ne peut ignorer dans aucune société.

Personnellement, le trait qui me paraît le plus important dans notre société, c'est qu'elle est composée de gens qui ne sont pas doctrinaires. Quand des économistes se réunissent, on sait généralement quelles sont les techniques utilisées et les philosophies de départ. On sait que les gens cherchent de nouveaux problèmes et de nouveaux domaines auxquels appliquer leurs techniques.

La International Society for Ecological Economics, quant à elle, part d'abord du problème, avec la conscience des choses qu'il faut régler en priorité. Le défi est ensuite de trouver les techniques et les capacités nécessaires pour résoudre les problèmes.

Cela me paraît très raisonnable, et pas tellement différent des autres méthodes de travail, mais cela attire une catégorie spéciale de gens, qui ont de l'expérience dans ces dornaines et qui cherchent à résoudre des problèmes plutôt qu'à trouver des applications pour des techniques.

The other unique thing about this organization is that about one-third of the members are economists and about one-third are ecologists or other sorts of biologists. The others are social philosophers, moral philosophers and applied natural scientists, mainly applied physicists who do energy analysis. There's a lot of analysis of energy use and material use.

The Acting Chairman (Mr. Lincoln): How much of the accent is on the ecological side of economics?

Prof. Duchin: I come as an economist, so I have a very particular perspective. I believe the economists are providing the conceptual framework. We have a notion of how the different parts of the economy and the society fit together. We know we don't have the expertise to fill in the details on each of the different parts, but we seem to be able to contribute the big picture framework.

One would think the ecologists would provide the framework because ecology is about interdependency and looking at the big picture. In my opinion the ecologists are able to do that in specific little ecosystems, but they have a harder time doing it on a larger scale.

Ecologists are used to working with all forms of life except human beings. They look at flora and fauna of all different kinds, but not that much at cities, for example. You don't find ecologists of cities. The human animal tends to live in ecosystems they're not used to studying.

The economists are providing the big picture. The ecologists are trying to make sure we look at the most critical environmental problems and not just at the ones that are easiest to look at. That dialogue is proceeding.

It's interesting to me also that this organization has economists working with ecologists rather than atmospheric physicists or some other type of environmental expert. It's precisely that unique combination of economist and ecologist that makes forestry, fisheries and even agriculture—not only even but also agriculture—really the first areas where this kind of new approach can make its biggest contribution, because those are the areas where both economists and ecologists have to be concerned. It gives us the opportunity to dig into a problem that's especially suited to this kind of collaboration.

• 1125

The other thing is that this is an organization committed to collaborative work, and I think that most economists give highest prestige, highest value, to pure theory. A pure theorist in economics works with a yellow pad and a pencil, and alone. I'm very interested in theory too, but in operational theory, in theory that can be put into action, and one of the things that we're also trying to do is to provide the theoretical framework for an ecological economics that can make use of the power of science.

I believe the last 200 years have demonstrated that science has great power to contribute. I think we don't want to lose sight of that ability, so one of our objectives is to use the power of science to address these very practical and real problems.

[Traduction]

Une autre caractéristique particulière à notre société, c'est qu'environ un tiers de ses membres sont des économistes, et un tiers sont des écologistes ou autres biologistes. Le demier tiers est composé de philosophes, dans le domaine du social ou de la morale, ainsi que de spécialistes des sciences naturelles appliquées, principalement des physiciens, qui font de l'analyse d'énergie. Il y est beaucoup question de l'analyse de l'utilisation de l'énergie et de l'utilisation des matériaux.

Le président suppléant (M. Lincoln): Quelle est la place accordée à l'aspect écologique de l'économie?

Mme Duchin: Comme je suis économiste, j'ai une perspective très particulière. Je dirais que les économistes fournissent le cadre de référence conceptuel. Nous avons une idée des liens entre les différents éléments de l'économie et de la société. Nous savons aussi que nous n'avons pas les connaissances nécessaires pour apporter des informations détaillées sur chacun des éléments, mais nous semblons contribuer à l'ensemble.

On pourrait penser que ce cadre de référence viendrait des écologistes, puisque l'écologie est la science de l'interdépendance, et qu'elle examine l'ensemble du tableau. D'après moi, c'est ce que font les écologistes sur des écosystèmes spécifiques, mais ils y parviennent beaucoup moins bien à grande échelle.

Les écologistes sont habitués à travailler avec toutes les formes de vie, sauf l'être humain. Ils s'intéressent à toutes les espèces de la flore et de la faune, mais ils s'occupent peu des villes, par exemple. Il n'y a pas d'écologistes des villes. L'animal humain vit en général dans des écosystèmes qu'ils n'ont pas l'habitude d'étudier.

Ce sont les économistes qui apportent le cadre de référence général. Les écologistes, quant à eux, veillent à ce que nous examinions aussi les problèmes environnementaux les plus critiques, et pas seulement les plus faciles. Il y a constamment dialogue à ce propos.

Je trouve intéressant, également, que dans cet organisme, les économistes travaillent avec des écologistes, plutôt qu'avec des physiciens de l'atmosphère, ou autres experts de l'environnement. Et c'est précisément ce mélange unique d'économistes et d'écologistes qui fait que la forêt, les pêches, et même l'agriculture—je ne devrais pas dire même, mais plutôt aussi—sont les premiers secteurs à pouvoir bénéficier de cette nouvelle approche, puisque ce sont ceux qui préoccupent aussi bien les économistes que les écologistes. Cela nous permet de nous pencher sur une question qui se prête particulièrement à ce type de collaboration.

Il faut préciser aussi que nous tenons beaucoup au concept du travail en collaboration, et la plupart des économistes ont tendance à considérer d'abord et par-dessus tout la théorie pure. Un théoricien, en économie, travaille seul avec son papier et son crayon. Moi aussi, je m'intéresse à la théorie, mais à la théorie opérationnelle, à la théorie qui peut être appliquée, et ce que nous essayons notamment de faire, c'est de créer un cadre de référence théorique pour une économie écologique qui puisse bénéficier du pouvoir de la science.

Les deux derniers siècles ont prouvé que la science pouvait faire une contribution énorme. Il ne faut pas l'oublier. Nous nous proposons justement d'utiliser ce pouvoir de la science pour résoudre des problèmes très réels et concrets.

The Acting Chairman (Mr. Lincoln): Are there any other questions?

Mr. Finlay: I think Mr. Gilmour or Mr. DeVillers talked about a commission or a commissioner, and the old saw about a camel being a horse developed by a committee came to mind. Having ridden a camel I know they're an exemplary beast for surviving in the desert, but they are neither comfortable nor beautiful in any way.

The Acting Chairman (Mr. Lincoln): Professor Duchin, I really would like to thank you very specially for coming all this way. I know how busy you are.

I've known Faye Duchin well for several years now. If any of us walked into her office I think we would be astounded to see how small it is, how few people she has to work with, maybe five, and how much impact their work has world—wide. It's absolutely mind—boggling. I think it happens because she has used her office as a catalyst to import all kinds of other people into the work, and what they've done is really truly remarkable.

I'd like to thank you very, very much for sharing your insights with us. I think it's been very instructive because it comes at the end of our deliberations, but at the same time it brings a completely new insight into something we hadn't looked into until now.

Mr. DeVillers: Mr. Chairman, I'd just like to convey to Professor Duchin not the apologies but the explanation for our colleagues who are absent. They certainly are all hard—working parliamentarians. I don't need to apologize for them, but I wish to explain that they're all absent after a long week and many hearings, and certainly their absence is not out of any disrespect for the witness.

The Acting Chairman (Mr. Lincoln): That's very true. They've asked me to present their regrets. It just is unfortunate it happened that way. Thank you very, very much for coming. We appreciate it.

The session is ended.

[Translation]

Le président suppléant (M. Lincoln): Y a-t-il d'autres questions?

M. Finlay: Je ne sais plus si c'était M. Gilmour ou M. DeVillers, mais on se demandait s'il fallait préférer une commission ou un commissaire, la vieille histoire qui veut qu'un chameau soit un cheval conçu par un comité. Ayant eu l'occasion de monter un chameau, je sais qu'il est idéalement adapté à la survie dans le désert, mais qu'il n'est ni confortable, ni beau.

Le président suppléant (M. Lincoln): Professeur Duchin, je tiens à vous remercier sincèrement d'être venue de si loin. Je sais que vous êtes très occupée.

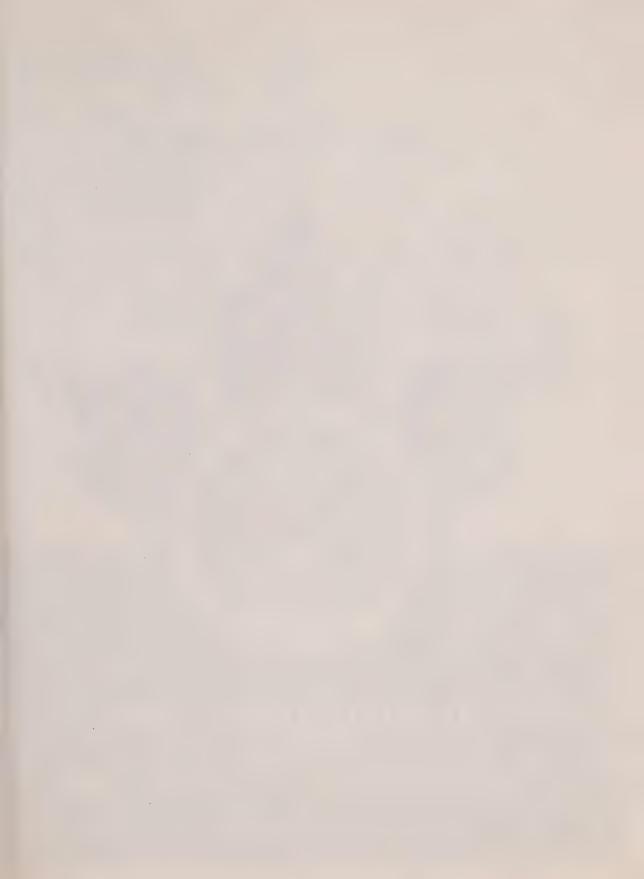
Cela fait maintenant plusieurs années que je connais Faye Duchin. Si nous avions l'occasion de voir son bureau, nous serions certainement étonnés de son étroitesse, du peu de collaborateurs qu'elle a—cinq, peut-être—et de l'influence qu'ils ont dans le monde entier. C'est absolument extraordinaire. Cela est possible, selon moi, parce qu'elle a fait de son bureau un catalyseur qui fait participer toutes sortes de gens à ce travail. Ils ont réalisé quelque chose de vraiment remarquable.

Je vous remercie très, très sincèrement d'être venue nous présenter vos idées. Votre témoignage nous sera particulièrement utile, puisqu'il vient à la fin de nos délibérations, mais qu'en même temps il élargit notre horizon sur une perspective tout à fait nouvelle.

M. DeVillers: Monsieur le président, j'aimerais présenter à M^{me} Duchin, non seulement des excuses mais aussi une explication, au nom de nos collègues qui sont absents. Nous savons tous qu'ils sont de grands travailleurs. Il n'est pas nécessaire de les excuser, mais je tenais à expliquer qu'ils sont absents aujourd'hui après une longue semaine, et de très nombreuses audiences, et que leur absence ne doit certainement pas être interprétée comme un manque de respect à l'égard du témoin.

Le président suppléant (M. Lincoln): C'est très juste. Ils m'ont d'ailleurs demandé de vous présenter leurs excuses. C'est vraiment dommage que les circonstances les aient empêchés d'être avec nous. Encore une fois, tous nous remerciements.

La séance est levée.





Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid Lettermail Port payé
Poste-lettre

8801320 OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré – Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From KPMG Environmental Services Inc.:

Richard M. Harris, FCA, President;

V. Ann Davis, CA.

From New York University:

Faye Duchin, Research Professor, Robert F. Wagner Graduate School, Director, Institute of Economic Analysis.

TÉMOINS

De KPMG Environmental Services Inc.:

Richard M. Harris, FCA, président;

V. Ann Davis, CA.

De l'Université de New York:

Faye Duchin, professeure agrégée en recherches, Robert F. Wagner Graduate School, directrice, Institute of Economic Analysis.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

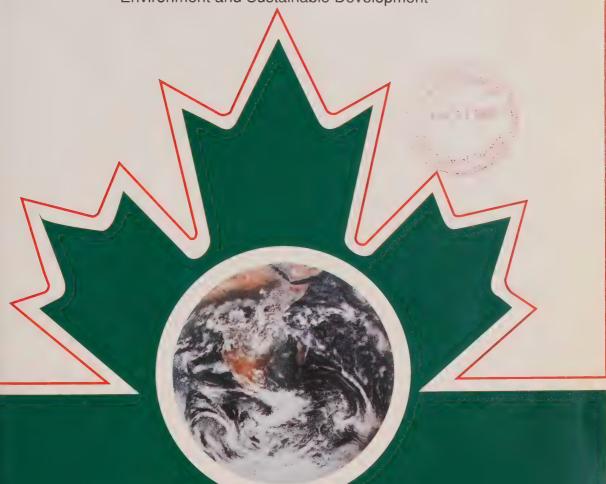
Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9 AI C62 E58



HOUSE OF COMMONS OTTAWA CANADA

Report of the Standing Committee on Environment and Sustainable Development



THE COMMISSIONER OF THE ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT





REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

THE COMMISSIONNER OF THE ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

PMSBR

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 27

Tuesday, April 26, 1994 Thursday, April 28, 1994 Wednesday, May 4, 1994 Thursday, May 5, 1994 Tuesday, May 10, 1994 Wednesday, May 11, 1994 Thursday, May 12, 1994 Tuesday, May 24, 1994

Chairperson: Charles Caccia

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 27

Le mardi 26 avril 1994 Le jeudi 28 avril 1994 Le mercredi 4 mai 1994 Le jeudi 5 mai 1994 Le mardi 10 mai 1994 Le mercredi 11 mai 1994 Le jeudi 12 mai 1994 Le mardi 24 mai 1994

Président: Charles Caccia

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l' Committee on

Environment and Sustainable **Development**

Environnement et du développement durable

RESPECTING:

Environmental Auditor General

CONCERNANT:

Consideration of a draft report on the terms of reference for an Étude d'une ébauche de rapport sur la référence pour un vérificateur général de l'environnement

Standing Committee on Environment and Sustainable Development

CHAIR

Charles Caccia, M.P. – Davenport

VICE-CHAIRS

Jean-Guy Chrétien, M.P. – Frontenac Karen Kraft Sloan, M.P. – York—Simcoe

MEMBERS

Jim Abbott, M.P. – Kootenay East
Paul DeVillers, M.P. – Simcoe North

Stan Dromisky, M.P. – Thunder Bay—Atikokan

John Finlay, M.P. – Oxford

Bill Gilmour, M.P. – Comox—Alberni

Clifford Lincoln, M.P. - Lachine—Lac-Saint-Louis

Benoît Sauvageau, M.P. – Terrebonne Tony Valeri, M.P. – Lincoln

ASSOCIATE MEMBERS

Peter Adams, M.P. – Peterborough Bob Mills, M.P. – Red Deer

Len Taylor, M.P. - The Battlefords—Meadow Lake

Andrew Telegdi, M.P. – Waterloo

CLERK OF THE COMMITTEE

Normand Radford

RESEARCH STAFF OF THE COMMITTEE

(Research Branch, Library of Parliament)

William Murray Kristen Douglas Monique Hébert

OTHER MEMBERS WHO PARTICIPATED

Sarkis Assadourian, M.P.

Colleen Beaumier, M.P.

Garry Breitkreuz, M.P.

David Chatters, M.P.

Harold Culbert, M.P.

John Duncan, M.P.

Jim Gouk, M.P.

Bonnie Hickey, M.P.

Jake Hoeppner, M.P.

Charles Hubbard, M.P.

David Iftody, M.P.

Dale Johnston, M.P.

Larry McCormick, M.P.

Carolyn Parrish, M.P.

Julian Reed, M.P.

Geoff Regan, M.P.

Paul Szabo, M.P.

Myron Thompson, M.P.

Don Valley North

- Brampton

- Yorkton-Melville

- Athabasca

- Carleton-Charlotte

- North Island—Powell River

- Kootenay West-Revelstoke

- St. John's East

- Lisgar-Marquette

- Miramichi

– Provencher

- Wetaskiwin

Hastings—Frontenac—Lennox

and Addington

- Mississauga West

- Halton-Peel

- Halifax West

- Mississauga South

- Wild Rose



The Standing Committee on Environment and Sustainable Development has the honour to present its

FIRST REPORT

In accordance with Standing Order 108(2), the Standing Committee on Environment and Sustainable Development undertook a study on a Reference for an Environmental Auditor General.

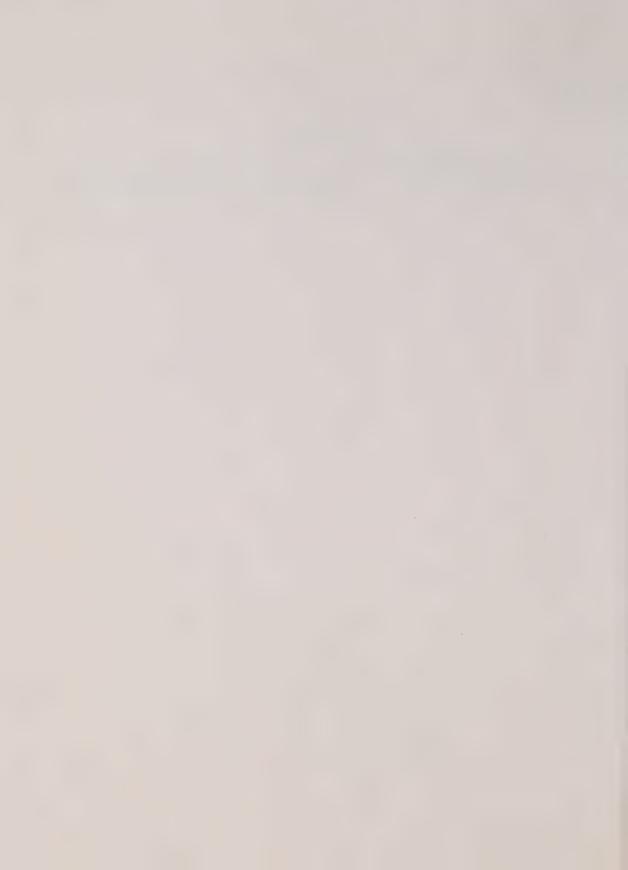


Table of Contents

FOREWORD - FROM PROMISE TO PRACTICE	xi
RECOMMENDATIONS x	ciii
CHAPTER 1 – THE COMMISSIONNER OF THE ENVIRONMENT AND	
SUSTAINABLE DEVELOPMENT	1
THE TERMS OF REFERENCE	1
THE OFFICE OF THE COMMISSIONER OF THE ENVIRONMENT AND	
SUSTAINABLE DEVELOPMENT	2
A. An Investment in the Future	4
B. Canadian Environmental Protection Act	4
DUTIES OF THE OFFICE	5
A. The Policy Evaluation Role	
B. The Liaison, Monitoring and Encouragement Role	
C. A Possible Mandate to Monitor the Federal Obligation to Aboriginal	
Peoples	
D. A Possible Ombudsperson Role	10
CREATION OF A NEW OFFICE	11
JURISDICTIONAL ISSUES	16
INTERACTION WITH EXISTING MECHANISMS—AVOIDING OVERLAP	
AND DUPLICATION	17
A. The Auditor General of Canada	17
B. Comprehensive Baseline Study	17
C. Environmental Assessment of Policy and Programs	18
D. Canada's Green Plan	20
E. Development of Indicators and Criteria	20
F. State of the Environment Reporting	20
G. Federal Environmental Assessment and Review Office	22
H. Environmental Stewardship Program	23
I. Environmental Accountability Partnership	23 24
J. Statistics Canada	24 26
K. Foreign Affairs Canada	27
PUBLIC CONSULTATION	28

BUDGET AND STAFF		
A. Size of the Office	30	
B. Budget		
C. Qualifications of a Commissioner of t	he Environment and Sustainable	
Development		
CHAPTER 2 – THE AUDITOR GENERAL AND	ENVIRONMENTAL AUDITING 33	
APPENDIX A — DISSENTING OPINION BY BI	LOC QUÉBÉCOIS MPs 37	
	37	
2. DECISIVE TESTIMONY		
Sustainable development		
I have between the government and the public	ic	
Political involvement of the EAG	39	
3. RESPECT FOR PROVINCIAL JURISDIC	CTION 39	
4. EXISTING POWERS	40	
5. THE COMMITTEE'S PROPOSAL	41	
6. CONCLUSION	41	
APPENDIX B — TERMS OF REFERENCE FOI	THE STUDY 43	
APPENDIX C — WITNESSES		
APPENDIX D — BRIEFS		
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE .	55	
MINUTES OF PROCEEDINGS		

FROM PROMISE TO PRACTICE

In 1987, the Brundtland Commission brought the concept of sustainable development to the attention of the world. Since then, the Canadian government has resoundingly declared its support for this principle on many occasions, from New York in 1987 and Toronto in 1988 to the Hague in 1989 and most recently in Rio de Janeiro in 1992. However, although some positive measures have been taken in the past few years to implement the concept of sustainable development, in most cases our actions have not matched our rhetoric.

In the 1993 election campaign, all major political parties committed themselves once again to the concept of sustainable development. In particular the current government made several specific promises designed to further the implementation of environmentally sustainable policies.

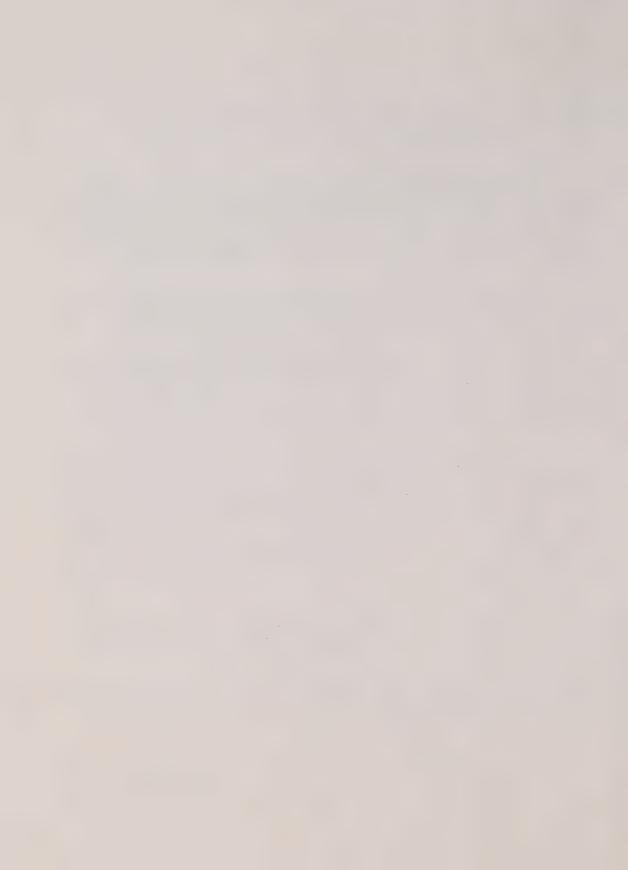
Against this background, in March 1994 the government asked the Standing Committee on the Environment and Sustainable Development to consider a number of functions related to the campaign promises and determine how they could best be performed. As a result of its deliberations, the Committee has concluded that the most appropriate way to implement the government's proposed functions is through the creation of a Commissioner of Environment and Sustainable Development, in conjunction with an expanded role for the office of the Auditor General.

In hearings over the past two months, countless witnesses before the Committee stressed the need for a proactive approach to Sustainable Development at this point in time. This approach would be similar to the one taken by previous governments with respect to other emerging issues such as human rights and official languages. This proactive role is the purview of a Commissioner whose functions typically include policy evaluation, forward–looking advice, anticipation, prevention, advocacy, and the coordination of diverse initiatives. The Committee therefore believes the creation of a Commissioner of the Environment and Sustainable Development is a priority – one which appropriately answers the request of the government and which will provide the necessary momentum for the shift towards sustainability.

At the same time, the Committee has concluded that an expansion of the role of the Auditor General would enhance the accountability aspect of existing public policy related to the environment. This rear view mirror role could provide useful insights on past performance, and would be a complement to the primary work performed by the Commissioner.

In adopting the Committee's recommendations the government of Canada will be giving substance to its commitment to an environmentally sustainable future, and will assume its rightful place as a leader in the world community.

Charles Caccia Ottawa, Spring 1994



The Committee recommends that the Government establish a new Office designated the Commissioner of the Environment and Sustainable Development.

Recommendation No. 2

The Committee recommends that the following be the functions of the new Commissioner's Office:

- a. To evaluate all federal policies, laws, regulations, programs and guidelines to determine those which encourage and those which impede Canada's progress toward sustainable development, and to make recommendations accordingly.
- b. To examine all federal policies, laws, regulations, programs and guidelines to determine the extent to which they comply with Canada's international commitments, including protocols, treaties and conventions, in the area of sustainable development.
- c. To report to Parliament at least annually and more frequently if, in the judgement of the Commissioner, the matter is of utmost importance to Canada's commitment to sustainability.
- d. To coordinate sustainable development tools and information to prevent overlap and duplication.

Recommendation No. 3

The Committee recommends that the new Commissioner's Office be assigned the following additional responsibilities:

- a. To encourage consultation and cooperation between the federal and provincial levels of government with respect to sustainable development.
- b. To liaise with government, non-governmental organizations and other stakeholders to monitor and report on the evolution of sustainable development concepts, practices and technologies.
- c. To advocate to Canadians the necessity for sustainable development in all of our actions.
- d. To encourage and provide opportunities for Canadians and interested groups to make suggestions for enhancing Canada's sustainable development initiatives.
- e. To provide advice and guidance, through Parliament, about new approaches which would accelerate the transition to sustainable development.

The Committee recommends that The Office of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development be established by new and separate legislation.

Recommendation No. 5

The Committee recommends that the legislation establishing the Commissioner's Office contain a preamble setting out the legislative intention in creating The Office and its mandate.

Recommendation No. 6

The Committee recommends that the legislation creating the new Office contain a definition of sustainable development inspired by that found in *Our Common Future*. (This definition might be broadened to include the concepts of inter-generational equity, and the integration of economy, environment and equity. The New Zealand definition of sustainable management could serve as a good example.)

Recommendation No. 7

The Committee recommends that the legislation require the Commissioner to submit an annual report to Parliament, but also that it grant the power to the Commissioner to report more frequently whenever there is an issue of sufficient significance, in the opinion of the Commissioner, to necessitate its being brought to the attention of Parliament.

Recommendation No. 8

The Committee recommends that all reports produced by the Commissioner be referred automatically to the House of Commons Standing Committee on Environment and Sustainable Development, and to one or more other Parliamentary committees if the subject matter of the report makes that appropriate or necessary.

Recommendation No. 9

The Committee recommends that the Commissioner be granted, in the legislation, adequate access to information powers, commensurate with his or her mandate.

Recommendation No. 10

The Committee recommends that the legislation provide that the appointment of the Commissioner must be with the approval of Parliament; that the Commissioner hold office during a term of five years, which term may be renewed once; and that the Government consider the advisability of paying the Commissioner a salary equivalent to that of a puisne judge of the Supreme Court of Canada.

Recommendation No. 11

The Committee recommends that the legislation establishing the Commissioner's Office be subject to a Parliamentary review every five years.

The Committee recommends that (a) one of the first aspects of federal policy to be evaluated by the Commissioner should be the capacity of Environment Canada to lead the Government's shift toward sustainability; and (b) as a complement, the Commissioner should evaluate the evolution and progress of other departments toward sustainable development.

Recommendation No. 13

The Committee recommends that the Commissioner have the discretionary power to appoint individuals to one or more advisory committees to assist the Office in the performance of its duties. This power should be specifically included in the Commissioner's enabling legislation.

Recommendation No. 14

The Committee recommends that The Office of Commissioner of the Environment and Sustainable Development consist of a full-time equivalent staff of 30 professional and 15 support staff.

Recommendation No. 15

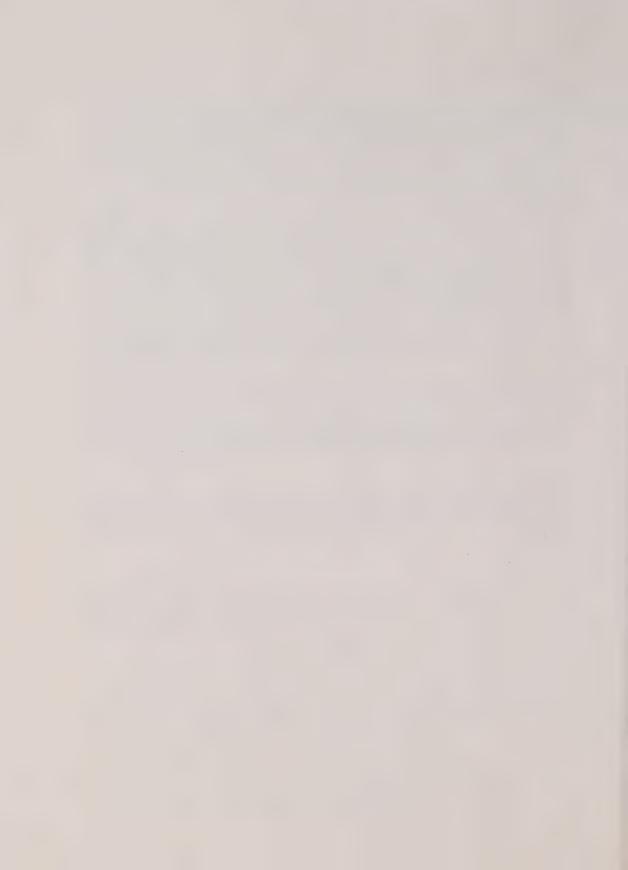
The Committee recommends that The Office of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development be allocated an annual budget of \$5 million.

Recommendation No. 16

The Committee recommends that the Government of Canada fund The Office of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development from within existing budgets.

Recommendation No. 17

The Committee congratulates the Auditor General on his initiatives related to environmental protection and encourages the Auditor General to continue to evolve this role. In addition, the Committee recommends that the Auditor General Act be amended to meet new requirements in the performance of such a role.



CHAPTER 1

THE COMMISSIONER OF THE ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

THE TERMS OF REFERENCE

On 16 March 1994, the Minister of Environment, the Honourable Sheila Copps, announced in the House of Commons that she had written to the Honourable Charles Caccia, Chair of the House of Commons Standing Committee on Environment and Sustainable Development, asking that the Committee examine the ways in which the concept of an Environmental Auditor General might be instituted to ensure that the government's actions are carried out in a sustainable manner.

The terms of reference ¹ presented to the Committee stated that the agenda of the Government is based on an integrated approach to economic, social, environmental and foreign affairs. It is the policy of the Government to promote sustainable development as an integral component of decision-making at all levels of our society. The environmental agenda can no longer be separated from the national economic agenda. The federal Government, across all departments, must act on this understanding by adopting economic and environmental agendas that converge. Further, the Government must show leadership and accountability in integrating environmental and economic decisions.

The terms of reference asked the Committee to consider the creation of an Office which would (i) report annually to Parliament and the public on how successfully federal programs and spending are supporting the shift to sustainable development, (ii) evaluate and report on the implementation and enforcement of federal environmental laws, and (iii) consider citizen petitions and conduct special investigations upon indication that environmental policies or laws are being ignored or violated. Also to be considered was whether this Office should focus its efforts on:

- auditing of the effectiveness and efficiency of government in meeting its environmental and sustainable development policy and program objectives,
- assessment of government policies as they relate to the environment and sustainable development, and
- assessment of departmental management and operational practices.

In addition, the Committee was asked to determine the extent to which these, and any other identified functions, could appropriately be undertaken by one body.

¹ The terms of reference are set out as Appendix B to this report.

The Committee was entreated to bear in mind the Government's commitment to budgetary restraint, the need to avoid duplication and overlap, and the implications of a new office on government resources and on the efficiency of government operations. In addition, the Committee was requested to consider the extent to which existing programs and mechanisms, both within government and in the private sector, might effectively carry out specific functions or be able to assist the new Office in its duties. In this regard, the terms of reference specifically asked the Committee to examine the current activities of the Auditor General of Canada, the Environmental Stewardship Program, the Environmental Accountability Partnership, the National Round Table on the Environment and the Economy, environmental non-government organizations (NGOs), public policy institutes and provincial jurisdiction.

The terms of reference suggested that the Committee might gain additional insight from the experience of the New Zealand Parliamentary Commissioner for the Environment and from the new Ontario office of Environmental Commissioner. Finally, the Committee was asked to consider the federal experience with such commissions as the Commissioner of Official Languages and the Canadian Human Rights Commission.

THE OFFICE OF THE COMMISSIONER OF THE ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Members of this Committee were impressed with the degree of unanimity they heard from witnesses who testified before them, as virtually all witnesses saw the area of **independent** policy review as being the biggest gap that currently exists in the framework by which the Government is to be held accountable for its sustainability efforts. There was overwhelming support for the creation of a new Office to perform this independent policy evaluation role, and other more forward-looking encouragement and advisory roles. The other essential aspects of an accountability system are already at least partially in place. The audit function, one crucial component of accountability, has already begun to be undertaken by the Auditor General of Canada. Internally, a variety of government programs are beginning to work toward shifting government operations in the direction of sustainable development. However, there is no specific body charged with the independent review or evaluation of the government's policies or programs and their effectiveness in moving Canada toward sustainability.

Witnesses from many sectors of Canadian society advised this Committee to recommend the creation of a Commissioner who would perform a policy evaluation function. These witnesses included environmentalists and environmental law associations, chartered accountants, aboriginal groups, industry, environmental industry, academia and others. No witnesses expressed opposition to the creation of such an office, although many cautioned that policy review and auditing should not be performed in the same office, and some expressed reservations about costs and about overlap and duplication. These concerns have been taken seriously by this Committee and are fully addressed in the body of this report.

Most of our witnesses agreed that more than the auditing function referred to in the terms of reference will be necessary if the Government is to fulfil its commitment to integrate economic, social, environmental and foreign policy, and to promote sustainable development as an integral part of decision-making at all levels of Canadian society. Art Hanson, the President and Chief Executive

Officer of the International Institute for Sustainable Development (IISD) recommended that the new Office be assigned roles going beyond traditional auditing, including the evaluation of various instruments of legal and institutional change, and that "if they cannot be reconciled with the name 'auditor general', then it is the name that should be changed, not the functions".²

Yves Corriveau, Director of the Centre Québécois du droit de l'environnement, also advocated that more than an auditing function be created:

If we had to limit the role of the Commissioner or Auditor to a simple audit, his mandate would be too restrictive for his work to have any real impact on government actions. There would be no possibility for the public to ensure that there is a better analysis of the extent to which the federal government can respect its mandate to protect the environment. (18:39)

François Bregha, President of Resource Futures International, explained the need for a Commissioner performing a policy evaluation role:

As a society, we are committing a lot of resources to our sustainable development. The government itself has made sustainable development one of its priorities. It also has invested considerable money in a number of programs it has launched, but we do not have the criteria right now to measure our progress. (20:11)

Bill Andrews, Executive Director of the West Coast Environmental Law Association, agreed that although policy decisions would continue to be made by the bodies that currently make them—Parliament and government —

what is missing is an independent policy analysis role so that if there are major gaps in policy decisions, there's some way of knowing they will come to public attention. (18:25)

The Committee received many suggestions as to the focus and name for a new Commissioner. The proposed areas of focus were the environment, environment and sustainable development, and sustainable development; the proposed titles paralleled these objectives. The terms of reference state that "the agenda of the Government is based on an integrated approach to economic, social, environmental and foreign policy." The integration of environmental and economic considerations, along with the consideration of equity, is a fundamental underpinning of the concept of sustainable development. The focus of a commissioner should therefore be sustainability.

The Committee is in agreement that a new Office, **independent** of government, which can review and comment on the merits of policy and legislation, is required, and the focus of the Office should be the encouragement of a sustainable future.

Recommendation No. 1

The Committee recommends that the Government establish a new Office designated The Commissioner of the Environment and Sustainable Development.

House of Commons, Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Environment and Sustainable Development, Issue no. 6, p. 31 (hereafter referred to by issue number and page number only).

A. An Investment in the Future

The Committee recognizes that the action of creating a new office during a period of severe budgetary constraint may make the Government liable to fiscal criticisms. With this concern in mind the Committee attempted to identify areas of possible duplication or overlap, and in identifying the duties of the office, the Committee was careful not to suggest any function that might conceivably be carried out in a more effective manner within government or the private sector. The cost of this office, however, may not be significant relative to the forecast benefits. In fact, the majority of Committee members strongly believe that the creation of the Office of Commissioner of the Environment and Sustainable Development represents a sound investment in the future.

Many of the witnesses who appeared before the Committee asserted that the Office of the Commissioner would pay for itself. Even considering only government operations, the infusion of new environmental management systems and technologies, with the encouragement of the new Office, would result in greater efficiencies and significant financial savings. In addition, Gary Gallon, President of the Ontario Chapter of the Canadian Environment Industry Association, stated that the encouragement of environmentally sound procurement policies throughout the government would promote the growth of domestic environmental businesses and advance environmental export opportunities. (18:64,65) Although the Environmental Stewardship Program already encourages "green" procurement, the Committee believes that even greater success could be achieved in this area with the encouragement of a proactive Commissioner.

The impact of "green" industries on the Canadian economy cannot be overlooked. During the past decade, Canadian environmental industries have grown at a rate of 8% per year. They generate revenues of \$10 billion per annum and currently employ 80,000 Canadians. The private environmental sector is one of the fastest growing in Canada and provides the promise of becoming an even larger exporter of goods and services. The environmental technologies and services industry has tremendous potential to contribute to Canada's economic strength and long-term competitiveness, as well as providing jobs for Canadians.³

Of even greater importance, however, will be the recommendations of the Office for the adjustment or correction of programs and spending that hamper Canada's shift to sustainability. If the proactive work of this new Office can help make Canadian forestry and agricultural practices become more sustainable, or if the Office can prevent another economic disaster such as the loss of the east coast fishery, then it can be strongly argued that Canada simply cannot afford not to have a Commissioner of the Environment and Sustainable Development.

B. Canadian Environmental Protection Act

One of the principal concerns of some Committee members was the degree to which provisions in the Canadian Environmental Protection Act (CEPA) might either duplicate or assist the duties of the proposed new office. CEPA is an "Act respecting the protection of the environment and of human life and health." The Act gives the federal Government authority to regulate toxic substances throughout their life cycle; establish environmental quality objectives, guidelines and codes of

Gary Gallon, "Environmental Industries: Part of the New Canadian Economy," National Round Table Review, Fall 1993, p. 9-10.

practice; regulate cleaning agents, nutrients and water conditioners; regulate waste handling and disposal practices; regulate emissions and effluents from federal operations; regulate sources of pollution that violate international agreements or create air pollution in other countries; and control ocean dumping.⁴

CEPA, therefore, is a comprehensive legislative framework for the management of toxic substances. The Act, however, was not designed with the purpose of promoting sustainable development. In fact, the preamble to CEPA contains no mention of sustainable development, which indicates that the promotion of activities in support of sustainability was never the intent of the Act. This is not a surprise, given that CEPA was introduced in the House of Commons in June 1987, the same year the Brundtland Commission published their report, Our Common Future, bringing the concept of sustainable development to new prominence.

Even though the focus of *CEPA* is not sustainable development, there are a number of provisions in the Act that seek to make government departments and agencies accountable for environmental protection. Section 2 of the Act establishes the government's duties in the administration of its laws to protect the environment, including preventative and remedial measures. In addition, section 2(d) encourages the participation of the people of Canada in the making of decisions that affect the environment. Section 8 requires the Minister of the Environment, in carrying out the duties of the Minister related to the quality of the environment, to establish objectives, guidelines and codes. Section 108 authorizes any two residents of Canada to apply to the Minister to investigate an alleged offence under the Act. ⁵ Also, section 138 requires the Minister to report annually to Parliament on the administration and enforcement of the Act.

Although these *CEPA* provisions are focused on environmental protection, they represent important tools that can assist Canada's shift to sustainable development. For example, public participation in decisions that affect the environment and the availability of relevant information are some of the important first steps, or underpinnings, of sustainable development. The majority of Committee members believe that these *CEPA* provisions do not provide tools which are sufficiently strong or comprehensive to counterbalance the need for a Commissioner. This is particularly so when we consider the government's request for an officer to report on the merits of policy that affects the broader concept of sustainable development.

DUTIES OF THE OFFICE

A. The Policy Evaluation Role

The primary function of the new Office would be its policy evaluation role, which was described in the terms of reference for the Committee's study as the "assessment of government policies as they relate to the environment and sustainable development". The Office would review government policies, programs and spending, and report to Parliament and the public on how well

⁴ Margaret Smith, The *Canadian Environmental Protection Act—A Summary*, Research Branch, Library of Parliament, Ottawa, 11 January 1994.

⁵ The Committee believes that the Commissioner of the Environment and Sustainable Development should evaluate the effectiveness of this policy provision, as it has been used by Canadian citizens on only a few occasions.

these activities are supporting Canada's shift to sustainable development. Witnesses before the Committee made recommendations outlining more specific duties for this role which could be made part of the mandate of the new Office.

The need for an office performing policy evaluation was stressed by many witnesses who felt that environmental auditing by the Auditor General of Canada, while a crucial mechanism to enhance the government's accountability for its progress toward sustainable development, would not be proactive or forward-looking enough. As Art Hanson advised the Committee:

the function of an environmental auditor general is at the wrong end of the process [because] the audit of how well existing policies are implemented does little to inform the need for new policies. (6:30)

Independent policy analysis was seen by many witnesses as the greatest gap that currently exists in the federal Government's sustainable development approach. Helen Hughes, New Zealand's Parliamentary Commissioner for the Environment, told the Committee that she "would find it very difficult to operate without being able to look at government policy." (10:22) Kenny Blacksmith, Deputy Grand Chief, Grand Council of the Crees, also saw involvement in policy-making as being the most important contribution a new Office could make:

It would be preferable to have no commissioner than to have a commissioner whose terms of reference are so restrictive that she or he cannot influence the substance of policy implementation and content and interpretation of laws on environmental issues. (18:40)

The policy evaluation role of the new Office was broken down into a series of specific aspects by witnesses. One specific aspect of this new Office could be that of coordination and advancement of information and environmental protection "tools". As this study progressed, members of the Committee, with the help of witnesses, gathered information about a broad array of government programs and legislative provisions that are already in existence and are designed to contribute to environmental protection and the government's accountability to the public for its environmental efforts. These tools include federal environmental laws, the four services that make up Environment Canada, specific programs within Environment Canada such as environmental assessment, the Environmental Stewardship Program, the Environmental Accountability Partnership between Environmental quality and environmental programs, and the Green Plan programs in various departments.

Members of the Committee found that the complexity of the network of environment programs across government made it difficult to identify them all. The confusion that seems to exist about these activities suggests strongly that it would be worthwhile to consider creating an office, outside of Environment Canada, which would be responsible for coordinating these activities and ensuring there is no overlap and duplication. Officials for the Department indicated that there are two coordinating mechanisms: (1) the communications group, which keeps track of all the reports that Environment Canada produces; and (2) a Parliamentary Relations officer, who ensures the production and tabling of reports required for Parliament. However, as the Deputy Minister Nick Mulder advised the Committee, there is probably room for improvement in the coordination of these efforts.

The concept of environmental laws and programs as tools is one that was recently addressed in Ontario with the enactment of the new *Environmental Bill of Rights Act*. Michael Cochrane, former Chair of the Task Force on the Ontario Environmental Bill of Rights, indicated to the Committee that he often describes the new Bill of Rights as a toolbox. When the Ontario Task Force began to study the question of an environmental bill of rights, they identified various pieces of environmental legislation that were in place and did offer some protection. He saw as one of the benefits of this new legislation, which takes all the major environmental protection provisions and puts them in one place, that it allows "a more comprehensive application of these environmental principles to all of government". (21:30)

Many witnesses described the policy evaluation function as being the analysis of government policies to identify those which encourage and those which impede Canada's shift to sustainable development. The Office would then report and make recommendations to Parliament on how policies might be corrected or changed, or new policies adopted, in order to strengthen the move toward a sustainable future. Yves Corriveau indicated the broad range of responsibilities that could be assigned to the new Office, from which priorities could be determined according to the Committee's discretion:

My recommendation then is a broadly drafted mandate including the assessment of policy in all departments and their repercussions on the environment; the methods used by departments in implementing such policies and the results obtained; the opportunity for the Commissioner to call on the assistance of the people of Canada for opinions on the application of the various mandates of federal departments through public consultations with an appropriate budget for this purpose; the ability to make recommendations to the House of Commons on what should be undertaken and to the government on what action should be taken on the executive level for the protection of the environment in each of the departments. (18:36)

Bill Andrews emphasized two primary types of policy review that should be performed by the new Office. First of all, the Office should review "the extent to which federal laws and policies promote environmental sustainability" (18:8), and secondly, it should evaluate "the extent to which federal laws and policies honour Canada's international commitments". (18:8) The latter is, according to Bill Andrews, the one that warrants the most serious attention. While we have various mechanisms in place which at least partially address some of the other environmental problems in Canada:

we have a glaring lack of systematic assessment of the extent to which we're meeting our international commitment[s]. Government bodies will do reports internally and so on, but as far as I am aware there is no systematic way in which Canada monitors for ourselves and for the rest of the world to what extent we have lived up to these commitments. (18:20)

In terms of the evaluation of the extent to which federal laws and policies are actually carrying out Canada's commitment to sustainable development in the federal sphere, Bill Buchanan, Senior Vice-President Studies and Standards at the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA), recommended to the Committee that the job of integrating and evaluating agendas, policies and goals be primarily that of Treasury Board, as the central coordinating agency within government. However, he also recommended that it should be supplemented by an independent policy monitoring and analysis role for a new environmental Commissioner. (25:13)

Witnesses also identified several other specific tasks that could be assigned to this new Office. Ambassador Mohamed Sahnoun, Pearson Fellow at the International Development Research Council (IDRC), suggested that monitoring the implementation of new laws would be an important role, as it is often in the implementation of environmental protection laws that the shortcomings appear. (15:13) Witnesses from the Grand Council of the Crees/Cree Regional Authority suggested that the Office could evaluate State of the Environment Reporting by Environment Canada and review federal environmental assessments. Also, as Art Hanson suggested, perhaps

there should be an opportunity for whatever this office is called to comment upon terms of reference for environmental assessments of policies, budget reform and other elements of legal and institutional change. (6:30)

Recommendation No. 2

The Committee recommends that the following be the functions of the new Commissioner's Office:

- a. To evaluate all federal policies, laws, regulations, programs and guidelines to determine those which encourage and those which impede Canada's progress toward sustainable development, and to make recommendations accordingly.
- b. To examine all federal policies, laws, regulations, programs and guidelines to determine the extent to which they comply with Canada's international commitments, including protocols, treaties and conventions, in the area of sustainable development.
- c. To report to Parliament at least annually and more frequently if, in the judgement of the Commissioner, the matter is of utmost importance to Canada's commitment to sustainability.
- d. To coordinate sustainable development tools and information to prevent overlap and duplication.

B. The Liaison, Monitoring and Encouragement Role

In addition to policy evaluation, many witnesses described the new Office as one that could provide encouragement to government, Parliament and the public to support the shift to sustainable development. To do this, the Office would liaise between government, environmental organizations, industry, science, academia, aboriginal groups and other NGOs in order to monitor the evolution of new sustainable development concepts and technologies. The Office would report to Parliament, thereby diffusing these concepts and innovations throughout the federal government. It would stimulate alternative visions and build the capability of the departments to develop strategies for a sustainable future.

This aspect of the potential roles for this Office identified by witnesses relates to the fact that a shift to sustainability requires a broad attitudinal change across the country. The integration of environmental, economic and social considerations throughout society will require no less. Susan Tanner, the Executive Director of Friends of the Earth, described the national process of shifting to

sustainable development as being akin to breaking the bad habit which is our current lifestyle. To break a habit, she said, one needs, first, a strong desire and, second, knowledge of the consequences of continuing—both of which she felt would be present if there was political will, and if a strong commitment to sustainable development auditing was in place. The third requirement is that of support and encouragement, in order to keep the vision in mind and not get discouraged by the difficulty of the change. It was this third element that she saw this new Office supplying, by providing a focal point, and leadership, in the effort to integrate sustainability into the government. (20:16-17)

Richard Harris, President of KPMG Environmental Services Inc., compared this proposed Office with the Commissioner of Official Languages. That model had two aspects that would be useful in this instance: the leadership-advocacy role and the reporting role. Richard Harris and his partner Ann Davis indicated to the Committee that this visionary type of role—where the new Officer would act as a "coach" to the government management team that is implementing sustainable development—would be more effective than a purely "command and control" approach to integrating environmental management into existing systems. (26:6)

Recommendation No. 3

The Committee recommends that the new Commissioner's Office be assigned the following additional responsibilities:

- a. To encourage consultation and cooperation between the federal and provincial levels of government with respect to sustainable development.
- b. To liaise with government, non-governmental organizations and other stakeholders to monitor and report on the evolution of sustainable development concepts, practices and technologies.
- c. To advocate to Canadians the necessity for sustainable development in all of our actions.
- d. To encourage and provide opportunities for Canadians and interested groups to make suggestions for enhancing Canada's sustainable development initiatives.
- e. To provide advice and guidance, through Parliament, about new approaches which would accelerate the transition to sustainable development.

C. A Possible Mandate to Monitor the Federal Obligation to Aboriginal Peoples

Brian Craik, an adviser to the Grand Council of the Crees, who testified before the Committee, made the recommendation that the new Office should have a specific mandate with regard to First Nations. He described this function as including an ability to assess the impact of resource management and exploitation on treaty rights and on the international right to pursue the way of life of First Nations people and to enjoy access to resources, and also to review the development and implementation of environmental policy by First Nations. (18:43) This suggestion immediately highlights the complex jurisdictional tensions involved in the fields of environment and sustainable development. In a few phrases, areas which fall under the constitutional jurisdiction of the provincial and federal governments, as well as aboriginal people, have all been implicated.

There is an international precedent for this type of special mandate. New Zealand's Environment Act 1986 includes, as one of its objectives, upholding the principles of the Treaty of Waitangi, by which the Crown promised to safeguard the heritage and resources of the Maori people in return for permission for Europeans to settle in New Zealand. Another statute, the Resource Management Act, contains a requirement that the government protect indigenous rights. The effect of both provisions is to involve the Parliamentary Commissioner for the Environment in questions of conflict between resource management and Maori rights. Her staff includes a Maori liaison officer, whom she finds indispensable in meeting this obligation.

Members of the Committee, while appreciating the concern expressed by the Crees, felt that this proposal requires further consideration and extensive consultation with other aboriginal groups before any action is taken to implement it. Indeed, Rosemarie Kuptana, President of Inuit Tapirisat Canada, indicated that she would have to consult with Inuit leadership before she would be comfortable responding to the proposal that this new Office have a specific mandate toward aboriginal peoples. The Committee has concluded that the proposal is worth studying, and that consultations with aboriginal groups across Canada should be undertaken by the government.

D. A Possible Ombudsperson Role

The terms of reference also suggested that the new Office might have an ombudsperson function. Specifically, this Office might consider citizen petitions and conduct special investigations upon indication that environmental policies or laws were being ignored or violated. In Ontario, the 1993 *Environmental Bill of Rights* allows individuals to petition the Environmental Commissioner to investigate suspected polluters, and to go to court if they are not satisfied with the results.

On the whole, there was not a high level of support from witnesses for an ombudsperson function. Art Hanson suggested that the Commissioner should have a more positive and constructive role. The Office, rather than being the recipient of complaints and a process step toward litigation, should be the portal for positive comment, direction and participation. Art Hanson stated: "What we learned at the Earth Summit...is that there is great value in being inclusive as we seek to build an understanding of what are always complex problems...[this office] should draw upon the perceptions and the experience of people from both inside and outside of government." (6:31)

There are a number of compelling reasons why the new Office should not have an ombudsperson function. The specific action of investigating only complaints of non-compliance to environmental policies and laws has the effect of giving the environment preferential consideration over the concerns of economy and equity. The Commissioner, with the mandate of sustainability, should be equally attentive to the social and economic concerns of the inhabitants of a one-industry town and to the environmental concerns of ecologists. Another point was raised by Gary Gallon. In his opinion, the provinces are the first line of environmental enforcement and thus, if needed, should be responsible for the establishment of environmental ombudspersons. He also pointed out that a Commissioner with an ombudsperson function might require a large and expensive staff. Finally, François Bregha pointed out: "sections 108 to 110 of the Canadian Environmental Protection Act already allow any two citizens to ask the Minister of Environment to investigate a pollution offence under the Act." (20:29) Accordingly, this Committee believes that assigning an ombudsperson role to the new office would be an unnecessary and expensive duplication of a mechanism that has already been at least partially established in federal legislation.

CREATION OF A NEW OFFICE

A number of witnesses advised the Committee that the creation of the Office of a Commissioner charged with policy evaluation and other responsibilities will necessitate new legislation. These witnesses included representatives of the Canadian Institute of Chartered Accountants, the Sierra Club of Canada, the Canadian Bar Association (CBA) National Environmental Law Section, and a former member of the Task Force on the Ontario Environmental Bill of Rights. Franklin Gertler, of the CBA, recommended that this initiative not be "tagged onto" existing environmental legislation, but that there be separate legislation, broadly similar to the *Auditor General Act*. (18:9) The Committee is of the view that the nature of this new body, as well as its combined focus on environment and sustainable development issues, does require that its mandate, powers and purpose be set out in separate legislation.

One of the concerns members expressed to witnesses during this study was that the Commissioner's effectiveness might be hampered by resistance in the bureaucracy and elsewhere. Elizabeth May suggested to the Committee that separate legislation establishing the Commissioner's Office would be necessary, and that "the resistance to that role would be substantially reduced once it's in place". (22:18) Paul Muldoon, former member of the Task Force on the Ontario Environmental Bill of Rights, indicated to the Committee that separate legislation would be necessary for this reason:

its roles, function, mandate, scope and powers must be crystal clear in the minds of the public, in the minds of [those in] government and in the minds of other affected constituencies. Otherwise, experience has shown [in] other jurisdictions that the debate is not about the effectiveness of the commissioner but about what its mandate, scope or role is. (21:14)

Recommendation No. 4

The Committee recommends that the Office of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development be established by new and separate legislation.

A number of witnesses made suggestions about certain provisions they thought should be contained in the legislation creating the Commissioner. A preamble setting out the intention of the legislature in enacting the legislation is an important component in order to assist the Commissioner in the execution of his or her duties, and also to provide guidance to the courts when the statute is being interpreted, as Franklin Gertler suggested. Paul Muldoon also stressed the importance of this type of provision to indicate the "substantive context for this mechanism", as was provided in Ontario's *Environmental Bill of Rights*, 1993. (21:14)

The members of the Committee are of the view that a preamble setting out the Government's overall objectives in creating this Office would be an important component of the legislation. The preamble could refer, as the terms of reference for this study do, to "an integrated approach to economic, social, environmental and foreign policy" and the promotion of "sustainable development as an integral component of decision-making at all levels of our society". In addition, the Committee agrees with many witnesses that the focus of this Office on environment and sustainability issues should be clearly set out.

The Committee recommends that the legislation establishing the Commissioner's Office contain a preamble setting out the legislative intention in creating the Office and its mandate.

Another element of this legislation which was addressed by several witnesses is the need for a broad definition of sustainable development. Again, setting out this definition in the Act will aid the courts in its interpretation, and also guide those applying it. Perhaps the most commonly used definition of sustainable development is the one found in the 1987 report of the Brundtland Commission, *Our Common Future*: "development which meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs". This is the definition of sustainable development used in section 2 of the *Canadian Environmental Assessment Act*, which was passed in 1992 but is not yet in force.

Some witnesses felt that the Brundtland Commission definition of sustainable development is too narrow. Franklin Gertler suggested the Committee consider the definition of "sustainable management" which is set out in New Zealand's *Resource Management Act*, which he preferred to the "usual anthropocentric approach" that contemplates preserving resources for future human generations. (18:10) The New Zealand definition contains the following elements: (1) people and their communities providing for their social, economic and cultural well-being and their health and safety, while (2) sustaining the potential of the natural environment to meet the needs of future generations, safeguarding the air, water, soil and ecosystems, and (3) avoiding or repairing adverse effects on the environment. Helen Hughes described the use of the term "sustainable management" as recognizing more explicitly the trade-off between economic development and environmental protection in certain cases.

Other witnesses stressed the importance of a definition that contains the three crucial elements of sustainability: environment, economy and equity. These elements were referred to as "E-cubed" by Susan Tanner, who indicated to the Committee that Friends of the Earth prefers to use the terms "environmentally sustainable development" or "sustainability", because for so many years there has been more attention given to economic and social issues, and the emphasis now has to be placed on the environment aspect in order that it might catch up to the other two. (20:14)

Jon Grant, Chairman of Quaker Oats Company of Canada, highlighted three principles identified by the Ontario Round Table on the Environment and the Economy (of which Jon Grant is the Chair) which are crucial to an understanding of sustainable development. The first principle he cited is "living off the interest, maintaining the capital that we have as a country and a state as permanent as we can make it". (17:19) The second is full-cost accounting and full-cost pricing, combined with environmental auditing and reporting. These initiatives have already begun to be undertaken in the private sector. The third principle is the concept of inter-generational equity, and in this regard Jon Grant cited the aboriginal saying that we do not inherit the land from our ancestors, but we borrow it from our children. The question of inter-generational equity was cited by David Runnalls, Senior Advisor to the President of IDRC, as being the most important aspect of the Brundtland definition of sustainable development.

⁶ World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, April 1987, Oxford University Press, p. ES-7.

The Committee notes that Ontario's *Environmental Bill of Rights*, 1993 does not use or define the term "sustainable development". Its provisions, and the environmental Commissioner that it creates, are focused primarily toward environmental quality. However, section 2 of the Act, which sets out its purposes, includes the phrase "to provide sustainability of the environment by the means provided in this Act".

Recommendation No. 6

The Committee recommends that the legislation creating the new Office contain a definition of sustainable development inspired by that found in *Our Common Future*. (This definition might be broadened to include the concepts of inter-generational equity, and the integration of economy, environment and equity. The New Zealand definition of sustainable management could serve as a good example.)

The legislation will also have to set out in some detail the mandate and powers of the Commissioner. Witnesses were in agreement that the Commissioner should report to Parliament, and not to the government. The power to report annually, as well as at any other time that an urgent issue should be brought to the attention of Parliament, was seen as being virtually the only source of strength in the new Office. The Commissioner would not have quasi-judicial powers, nor legislative powers. The reporting process, by which the successes and shortcomings of the government's efforts to move toward sustainability would be made known to the public and Parliamentarians, is the real power of this Office. For example, François Bregha explained that

the only new power of a new agency would be that of submitting a public report. The agency would not have any other real power....I think it would be desirable that the agency be allowed to submit reports when it had something to say, and should not be limited to a single annual report. (20:19)

Ontario's Environmental Commissioner will have the power to report whenever there is something he or she feels should be reported to the legislature. This type of power in the new federal Office was supported by many witnesses, and the Committee is of the view that a periodic reporting power will be a crucial component of the effectiveness of this mechanism.

That the Commissioner will not have the "command and control" type of power typical of most current environmental protection legislation may be seen as putting Canada ahead of many other jurisdictions in its approach to implementing sustainable development. John Wolfe, Director of Environmental Programs for the Canadian Standards Association, advised the Committee that while other jurisdictions, such as the European Community and the United States, may have tougher environmental regulations than Canada has, an initiative like the proposed Commissioner would put Canada in an international leadership position with its environmental management approach, which encourages voluntary efforts.

I'd say probably the Europeans and the U.S. lead with the toughest regulations, but I think Canada has the opportunity to leap-frog a lot of that thinking into the whole field of sustainable development leading to more voluntary programs as a complement to command and control. (19:14)

The Committee recommends that the legislation require the Commissioner to submit an annual report to Parliament, but also that it grant the power to the Commissioner to report more frequently whenever there is an issue of sufficient significance, in the opinion of the Commissioner, to necessitate its being brought to the attention of Parliament.

Several witnesses also suggested that it would be useful to create an ongoing role for Parliamentary Committees in the receipt and review of the Commissioner's reports. In New Zealand, as Helen Hughes explained, the Parliamentary Commissioner's reports are referred, as a matter of Parliamentary procedures, to a select committee which then makes recommendations to government. The committee which is to receive each report is determined on the basis of the subject matter of the report.

Franklin Gertler of the CBA also suggested that Parliamentary Committees could carry out "some of this monitoring, public investigation, compliance verification role". (18:11) One mechanism for which a precedent already exists in our Parliamentary system is a standing referral to a committee, as the Auditor General of Canada's reports are referred to the House of Commons Standing Committee on Public Accounts. Indeed, with an expansion of the focus and mandate of the Auditor General, this Committee is of the view that at least parts of his reports should be jointly considered by the Public Accounts Committee and this Committee.

Recommendation No. 8

The Committee recommends that all reports produced by the Commissioner be referred automatically to the House of Commons Standing Committee on Environment and Sustainable Development, and to one or more other Parliamentary Committees if the subject matter of the report makes that appropriate or necessary.

Witnesses agreed that the Commissioner should have wide powers by which to obtain information from government departments. Many witnesses suggested that the Access to Information powers granted the Auditor General of Canada in the *Auditor General Act* would be appropriate for the Commissioner. These include the entitlement to have free access to information and to receive all necessary documents from the Public Service, and powers to summon and examine persons under oath.

Recommendation No. 9

The Committee recommends that the Commissioner be granted, in the legislation, adequate access to information powers, commensurate with his or her mandate.

A number of witnesses recommended to the Committee that this Commissioner be granted the power to strike an advisory committee, or committees, in order to create a mechanism for multi-sectoral input into the work of the Commissioner. This power would need to be set out in the legislation. Also, if the Commissioner is to have an educational or communication role, it should be spelled out in the legislation. Some witnesses, like Daniel Hill, Director of Operations for United

Native Nations, saw this Office as a "patron or a champion of environmental issues, [able to] address the Canadian population at large". (18:45)

Several other areas were addressed in terms of how this Office should be created and what its enabling legislation should contain. Most witnesses expressed the desire that this new Office be independent of government and free from political interference. Maxwell Yalden, Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission, advised that the new Officer's independence could be secured in the following ways: (1) by establishing that the appointment must be with the approval of Parliament, as is the appointment of the Commissioner of Official Languages; (2) by providing a fixed term of sufficient length; and (3) by providing that the Commissioner's salary is to be that of a "puisne judge of the Supreme Court of Canada", as are the salaries of the Auditor General of Canada and the Commissioner of Official Languages. (23:31)

In New Zealand, the salary for the Parliamentary Commissioner for the Environment is determined by a body called the Higher Salaries Commission. In Ontario, the Environmental Commissioner will be paid a salary within the range of salaries paid to Deputy Ministers within the Ontario Civil Service.

The length of term that this Officer should be granted was discussed by a number of witnesses, all of whom felt that the term must be long enough for the Commissioner to be operating at full effectiveness, or from three to seven years. The term most commonly advocated was five years, renewable once. Some members preferred a seven-year non-renewable term for the purpose of protecting the independence of the Office. A five-year term, renewable once, seems to the majority of Committee members to be the most desirable, as it is in harmony with the Committee's decision to recommend that the legislation be subject to Parliamentary review every five years.

Recommendation No. 10

The Committee recommends that the legislation provide that the appointment of the Commissioner must be with the approval of Parliament; that the Commissioner hold office during a term of five years, which term may be renewed once; and that the Government consider the advisability of paying the Commissioner a salary equivalent to that of a puisne judge of the Supreme Court of Canada.

One other possible provision was discussed by the Committee. J.-P. Boisclair, Executive Director of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation, suggested that this legislation should include a "sunset provision", in order to allow Parliament to consider, in five or ten years, whether the arrangement by which the Commissioner's Office has been established continues to serve its purpose. (25:16) This seems to the Committee to be a logical addition to the proposed legislation.

Recommendation No. 11

The Committee recommends that the legislation establishing the Commissioner's office be subject to a Parliamentary review every five years.

JURISDICTIONAL ISSUES

Canada's Constitution does not assign jurisdiction over the environment to any one level of government. Rather, jurisdiction to legislate in the area of the environment is derived from the various related powers assigned to the federal and provincial governments under the *Constitution Act, 1867*, as amended in 1982. As the members of this Committee have often observed, however, few environmental matters are contained within political boundaries, and therefore most environmental solutions will require the involvement of more than one level of government. The Constitution assigns several specific powers to each level of government, but as a whole, the area of the environment is most often described as one of overlapping or shared jurisdiction.

In order to evaluate federal policies and legislation, it may become necessary in some instances for the Commissioner to take into account provincial government actions. For example, a number of aspects of enforcement of the provisions of *CEPA* have been delegated by the federal government to the provinces, in order to avoid overlap and duplication in investigation and enforcement functions. An uneven result across the country has been identified by some commentators as one of the weaknesses of *CEPA*. In order to assess the effectiveness of *CEPA*, the Commissioner would have to consider how the provinces are discharging their enforcement responsibilities, as delegated to them by the federal government.

Witnesses before this Committee identified several other areas of overlapping jurisdiction that might lead the Commissioner to examine and comment upon the combined impact of federal and provincial actions. For example, Bill Andrews' evidence about the importance of this Office monitoring the degree to which Canada was meeting its international obligations included the advice that the Commissioner should look not only at federal policy decisions, but also at provincial actions, since although it is the federal level that enters into these international obligations, meeting them depends upon both federal and provincial implementation. As François Bregha advised the Committee:

there is an increasing recognition that environmental matters cannot be segregated between federal and provincial domains of jurisdiction....I think the Commissioner could play a national role. [He or she] obviously would have to look at the current division of responsibilities and take provincial concerns into account. I don't think that it would be acceptable for the Commissioner to comment on what a particular province perhaps was doing, or ought to do. But a Commissioner could say what we should do nationally. (20:29)

The complexity of the shared jurisdictional framework has been the subject of innumerable academic articles, much litigation and an in-depth study by the predecessor to this Committee, the House of Commons Standing Committee on Environment, in March 1992. Intergovernmental initiatives to harmonize their environmental protection efforts have been significantly expanded in recent years, and the Canadian Council of Ministers of the Environment (CCME) has undertaken an extensive initiative to deal with the problem. The CCME is expected to release the results of its work early in the summer of 1994. As John Wolfe of the CSA indicated to the Committee, the

A detailed discussion of the division of powers under the Constitution Act, 1867 can be found at pages 3-4 of the report of this Committee's predecessor in the 34th Parliament, entitled Environment and the Constitution: Report of the Standing Committee on Environment, March 1992.

Commissioner "will probably have to work closely with the CCME for the provincial interface". (19:11) The Committee agrees that the Commissioner should have regular contact with the CCME, and that perhaps some formal link between the two offices might be considered.

The members of this Committee recognize the sensitivity of the area of the constitutional division of powers, but wish it to be recognized that in order to discharge his or her duties, the Commissioner will not be able to ignore the involvement of provincial, territorial or municipal governments in some areas affecting the environment and sustainable development. In addition, to the extent that aboriginal peoples are becoming recognized as an additional order of government, the complexity of the situation will only increase. The Commissioner will not have any legislative or "command and control" power—and thus will not be infringing on the exclusive authority to pass laws conferred by any level of government by the *Constitution Act*, 1867. The Commissioner will evaluate, assess and report to the federal Parliament where there are gaps or failures in the means by which federal government obligations and commitments are being fulfilled.

INTERACTION WITH EXISTING MECHANISMS—AVOIDING OVERLAP AND DUPLICATION

A. The Auditor General of Canada

The Auditor General of Canada conducts financial audits and also value-for-money audits. Denis Desautels, who currently holds this position, asserted that as the Auditor General of Canada, he "would not mix auditing and policy criticism...." (14:14) Rather, he comments "on the manner in which a policy is being carried out, in terms of economy, efficiency, effectiveness, probity, imprudence...." (14:15) The line between audit and policy criticism, however, is not always crystal clear.

On this point, Denis Desautels stated:

Admittedly, sometimes we can skate a little closer to the line. There are situations in which people have felt that we in fact have skated so close to the line that we might have crossed it. (14:15)

The Committee believes that it is essential that the roles of the Auditor General of Canada and the Commissioner of the Environment and Sustainable Development be explicitly delineated. Further, the Committee advises that mechanisms of coordination be developed between these two independent agencies, and that agreements be set in memoranda of understanding.

B. Comprehensive Baseline Study

The government is committed "to conduct a comprehensive baseline study of federal taxes, grants, and subsidies, in order to identify barriers and disincentives to sound environmental practices." In essence this baseline study, in analyzing taxes, grants and subsidies, will have done some of the work of identifying government programs and spending that do not support Canada's shift to sustainable development. Art Hanson stated that a focus on budgets, subsidies, budget reform and tax reform would be crucial to the successful linkage of the environment and the

economy. (6:32) He also stated that the new Office should play a cooperative role in this undertaking.

In her opening statement to the Committee, Elizabeth May also drew the linkage between the new office and the "comprehensive review of federal taxes and grants and subsidies." According to Elizabeth May of the Sierra Club of Canada, the commitment to identify barriers to sustainability in the fiscal instruments, economic instruments and subsidies holds the promise of really changing the way decisions are made. (22:4)

You're not only pointing out how you can protect the environment, but showing—which nobody in this government now has the power to do—how you can decrease the deficit, increase employment, protect the environment, and move us to sustainability all at the same time through some rational and intelligent policies. (22:23)

Elizabeth May expressed doubt as to whether the Department of Finance is capable of undertaking a review of the ways in which some fiscal instruments may obstruct the shift to sustainability, and suggested that the Commissioner "immediately begin a review [in this] priority area". (22:11)

Art Hanson does not believe that the baseline study should be addressed solely by the new Office.

I think the first point would be that it is essential to have the commitment and involvement of the Minister of Finance and officials within the Department of Finance for such a study...it should be a shared kind of responsibility, that those officials might draw upon the resources of people outside of government as well as within. (6:48)

Art Hanson stated that he did not believe that the baseline study should be conducted by a large task force composed of government departments. Another possibility, however, might be a joint committee approach: "I think it could be a robust process if it is undertaken by finance alone. It will probably be a more informed process if it has the advice and guidance from the various parliamentary committees." (6:48)

A majority of Committee members believe that there is a strong linkage between the interests of the proposed Office and the study to identify barriers and disincentives to sound environmental practices, and accordingly suggest that the new Office be established as soon as possible to facilitate participation in this comprehensive study.

C. Environmental Assessment of Policy and Programs

In June 1990, the Government of Canada announced a non-legislated assessment process which applies to proposals for policy and program initiatives submitted to Cabinet for consideration. In addition, this process can be applied to "proposals for policies and programs considered by Ministers on their own authority". On 21 March 1994, Robert Connelly, V.P. Policy and Regulatory Affairs, Federal Environmental Assessment and Review Office (FEARO), told the Committee that

In the February 1994 budget speech, it was announced that a baseline-study task force would be established comprised by representatives from government, industry and environmental NGOs to identify barriers and disincentives to sound environmental practices.

one of the proposed amendments to the *Canadian Environmental Assessment Act (CEAA)* "is to increase the application of the act to policies and programs. The act applies only to projects at the present time". (13:14) That this amendment will in fact be made is far from certain, however.

It is believed that the environmental assessment of proposed policies and program initiatives will demonstrate and further Canada's commitment to sustainable development. The objective is to systematically integrate environmental considerations into the planning and decision-making process. According to FEARO, "[t]he environmental information derived from an examination of proposed policy and program initiatives is intended to support decision-making in the same way that other factors (economic, social, cultural) are now considered in evaluating proposals." Accordingly, in the near future, the Committee trusts that all government departments and agencies will subject policy and program proposals to an analysis that is in principle a sustainability assessment.

Elizabeth May spoke in favour of each department conducting an environmental, or sustainable development, assessment of all new programs and policies, and suggested that these assessments should then undergo review by the new Office.

Obviously the decisions we take today have implications for the next decades, if not centuries. Often the things we're doing now, of course, are taken in complete ignorance of what the impact is going to be down the road. (22:21)

It's important to mandate, through the Canadian Environmental Assessment Act, that each department is forced to go through that self-assessment to produce an environmental impact statement for new programs and policies. Those would be reviewable. That would be a way of getting at programs and policies. (22:33)

The Committee notes, however, that other commentators and witnesses, such as Mark Winfield, take the view that the environmental assessment mechanism under *CEAA* would not be the best place for the assessment of policies, and this type of assessment might be more appropriately conducted by a body such as the Commissioner being proposed by this Committee.

It might be suggested that if departments are conducting their own assessments of new policy and programs then there is little need for an independent office to conduct a verification function. This, however, may not the case, for external pressures or the corporate culture of a department may misdirect or colour the outcome of an assessment. This problem was emphasized by the environmental assessment of the *North American Free Trade Agreement (NAFTA)*. The environmental review of *NAFTA* was conducted by a working group made up of representatives from nine federal departments, some of which had acted as lead departments in Canadian *NAFTA* negotiations. The environmental review, published in October 1992, was greeted with harsh criticism by *NAFTA* critics and government opposition members. The principal complaint was that the review lacked objectivity. In all fairness, however, it should be noted that the environmental review of *NAFTA* was conducted "after-the-fact", whereas a major objective of the environmental assessment of programs and policies is to inject environmental thinking at all points during development.

Federal Environmental Assessment and Review Office, The Environmental Assessment Process for Policy and Program Proposals, Hull, Quebec, February 1993, 8 p.

¹⁰ W. Murray, NAFTA and the Environment, MR-116E, Research Branch, Library of Parliament, Ottawa, 14 December 1993.

Nick Mulder, Deputy Minister of Environment Canada, addressed the issue of assessments of policies and programs, and the need for their review:

...a number of departments have been actively doing pre-assessment of policies and programs. They're doing it. There's room for improvement. There's an area where departments could be asked to do more systematic assessments of their own. Those reports could be made public so the public itself could do an assessment, but you could also appoint somebody, either within an existing agency or, say, a commissioner, to look at whether those assessments are really valid. (24:15)

D. Canada's Green Plan

The Green Plan is the Government's first attempt to integrate environmental and economic considerations within the overarching concept of sustainable development. The Plan strives to remedy the mistakes of the past, and endeavours to change our traditional ways of thinking and doing things. In essence, the ultimate goal is to safeguard our future environmental health by making environmental considerations a central and totally natural component of how we conduct our lives. While the Plan embodies a philosophy, it is also an action plan with targets and schedules.

The Plan identifies seven priority areas for action: (i) clean air, water and land, (ii) sustainable use of renewable resources, (iii) protection of spaces and species, (iv) preserving the integrity of our northland, (v) global environmental security, (vi) environmentally responsible decision-making, and (vii) environmental emergency preparedness. The Green Plan is a government-wide commitment directly involving more than 40 federal departments and agencies. Environment Canada is in charge of administering the Plan. Each year, all departments and agencies which receive Green Plan funding prepare program summaries. Environment Canada, in turn, compiles this information and publishes an annual report that describes how effective the various programs have been in achieving the objectives set out in the Green Plan. Accordingly, there should be no duplication or overlap between the annual Green Plan Report and reports by the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, which would describe the impact federal programs and spending are having on Canada's shift to sustainability.

E. Development of Indicators and Criteria

The Evaluation and Interpretation Branch of Environment Canada, in cooperation with the Canadian Council of Ministers of the Environment, is developing a National Framework for the development of goals, objectives and indicators of ecosystem health. In addition to the development of tools for ecosystem-based management, this branch also has a guidelines group which is developing technical/scientific criteria and methodologies.

F. State of the Environment Reporting

Section 2 (g) of the Canadian Environmental Protection Act requires that the Government of Canada, in carrying out its administrative duties, "provide information to the people of Canada on the state of the Canadian environment." State of the Environment Reporting is one of the mechanisms used by Environment Canada to meet this obligation. This group reports to Canadians on changes in the Canadian environment and on the implications for environmental sustainability. In

April 1992, the group released an extensive and comprehensive report entitled *The State of Canada's Environment*. The next national report is scheduled for release in 1996. This group is also involved in a long-term process of identifying and developing a comprehensive national set of environmental indicators. Bulletins are published as a means of presenting environmental indicators to decision-makers and the public in a timely, accessible manner. To date two bulletins have been released, *Stratospheric Ozone Depletion* and *Toxic Contaminants in the Environment*. Indicator development and the production of six new bulletins is continuing in consultation with a variety of public and private sector stakeholders. Increasing emphasis is being placed on an ecosystem context and on environment-economy and environment-health linkages. For the fiscal year 1994-95, State of the Environment Reporting has an estimated budget of \$4,568,000 and a staff of approximately 40 (full-time equivalents). 11

During the course of the study, a number of witnesses suggested that the budget and personnel of State of the Environment Reporting might be transferred to the new Office. On this point, François Bregha stated:

One of the most efficient ways in which the commissioner could play this role could perhaps be to transfer the existing branch of State of the Environment Reporting in Environment Canada to his office. The commissioner would thus have immediate access to a talented pool of analysts who are already responsible for reporting on environmental trends. It would make State of the Environment Reporting more independent than it currently is, and would arguably increase its effectiveness as a policy instrument. (20:11)

Elizabeth May also indicated that State of the Environment Reporting would give a core of expertise to the new office, and that this could be accomplished without the allocation of new resources. (22:24) She stated that this Office has a high level of credibility and has turned out a number of good reports; however, there is a downside to moving this function:

...I think the parliamentary commissioner for Canada should not be restricted to environmental reporting and environmental performance....Reporting on environmental protection is just one aspect of sustainability. The full range of issues would include, as far as I'm concerned, a lot of other issues such as labour-intensive job creation that was environmentally appropriate and so on. There's more of a social package in sustainability.

So if we attach the existing State of the Environment reporting staff to the parliamentary commissioner's office, it would only be to provide a leg up. It wouldn't be the full package.

The other downside is that the State of Environment Reporting Office does more than report on the performance of the federal government. In fact, it hardly reports on the federal government's performance at all. With input from provincial governments and

Minister of Supply and Services Canada, Environment Canada, 1994-95 Estimates, Part III, Expenditure Plan, Canada Communication Group—Publishing, Ottawa, 1994, p. 91, 104-105.

so on, it provides a fairly comprehensive view on air quality, water quality, health of forests, etc. It would be a very useful segment of the commissioner's office.

I think it would be good to have something that's already working on producing something that could come from that office. It would not be, and I can't stress this enough, identical to the annual report to Parliament that should come from a parliamentary commissioner for the environment or the parliamentary commissioner for sustainability. (22:26)

G. Federal Environmental Assessment and Review Office

The Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order (EARPGO) was established in 1984. This document comprises the guidelines that describe when and how the federal government is to conduct an environmental assessment and review of a project which has a federal component (initiated by a federal department, federal lands or waters, federal funding or regulation). EARPGO will be replaced by proclamation of the new CEAA. However, EARPGO will continue to apply to proposals whose assessments were commenced prior to proclamation. When the CEAA is proclaimed it will establish the Canadian Environmental Assessment Agency, a body which will assume all the responsibilities previously administered by FEARO. Of particular importance, the new agency will "promote consistency and harmonization in the assessment of environmental effects across Canada at all levels of government". The new legislation has four fundamental purposes:

- (a) to ensure that the environmental effects of projects receive careful consideration before responsible authorities take action;
- (b) to encourage responsible authorities to take actions that promote sustainable development and thereby achieve or maintain a healthy environment and a healthy economy;
- (c) to ensure that projects that are to be carried out in Canada, or on federal lands, do not cause significant adverse environmental effects outside the jurisdictions in which the projects are carried out; and
- (d) to ensure that there is an opportunity for public participation in the environmental assessment process. 13

When the CEAA comes into force the mandate of the Canadian Environmental Assessment Agency should become clearly established. There appears to be little reason to expect that there would be any overlap or duplication between this agency and the Commissioner, as the authority of the Commissioner would be limited to evaluating and commenting on the adequacy of the CEAA and its regulations.

¹² Environment Canada, 1994-95 Estimates, p. 115-116.

¹³ Ibid.

H. Environmental Stewardship Program

The Office of Federal Environmental Stewardship defines "stewardship" as the responsible management of goods and property, with respect for the prosperity of future generations. The program is a Green Plan initiative, and it seeks to encourage environmentally responsible practices in government operations. A Code of Environmental Stewardship commits the federal government to reduce the impact of its operations on the environment. All departments and agencies are required to develop and implement environmental action plans and to report annually on their progress.

The Office of Federal Environmental Stewardship, within Environment Canada, coordinates the initiative, providing information, guidance and expertise to departments to help them meet their environmental goals. The Office offers "green" checklists to departments on subjects such as office operations, conferences, procurement, publications, fleet management and facilities. Several manuals are also available. Total expenditures for this initiative in 1992-93 amounted to \$1.1 million, and the 1994-95 expenditures are forecast at \$1.7 million.

The Committee is aware that in the Commissioner's proposed role of liaison, monitoring and encouragement, there is potential for overlap and duplication of Stewardship activities unless roles are clearly delineated. There appears to be little question that in the past two years the Environmental Stewardship Program has built a centre of expertise and is accomplishing positive behavioural change across the federal government. Even successful programs, however, can benefit from constructive support. The Committee believes that the structure and function of the Environmental Stewardship Program should remain unaltered, and that a clear mechanism of assistance be established between the Stewardship Office and the Commissioner, whereby the Stewardship Office remains the Office in charge and responsible for the dispersement of the Commissioner's advice and encouragement.

I. Environmental Accountability Partnership

Environment Canada and the Treasury Board Secretariat are parties to the Environmental Accountability Partnership. This agreement was signed in January 1992, was renewed in January 1993, and is currently being revised. The purpose of the agreement is to improve the incorporation of environmental considerations into federal government management, decision-making and accountability practices. The Partnership is operated through the voluntary efforts of two federal review groups: internal audit and evaluation. There are working groups in the following areas: internal audit, program evaluation, environmental auditing, costing and financial reporting, electronic clearinghouse, training and development, and self-assessment.

The initial tasks of the working groups have been the establishment of interdepartmental communication channels, and capacity building in the areas of environmental auditing and accountability practices. Environment Canada indicates that excellent communication channels have now been established, and the working groups can now be streamlined and focus more heavily on products. Some of the achievements of the Partnership to date include the development of an electronic network to share success stories, the harmonization of the federal participation in the development of Environmental Auditing Guidelines with the Canadian Standards Association, and the development of successful practices and funding mechanisms for water efficiency.

The Environmental Accountability Partnership, like Environmental Stewardship, is established and effective in doing its job, and as such should not be altered. Further, the role of the

Commissioner of the Environment and Sustainable Development should not intrude upon or duplicate activities that are already in progress. Nonetheless, environmental management systems and environmental accounting and auditing are rapidly evolving fields; the Environmental Accountability Partnership could benefit from the endeavours of the Commissioner in monitoring and encouraging the acceptance and use of these new concepts. Accordingly, the Commissioner and the Environmental Accountability Partnership should develop mechanisms by which the Commissioner can efficiently interact with the Partnership.

J. Statistics Canada

For much of our history, Canadians have taken the country's natural resources for granted and have treated them, essentially, as abundant free goods. However, in recent years, Canadians have become increasingly aware of the finite limitations of the resource base, and are looking beyond the conventional, growth-oriented focus of macro-economic policy. This change in policy approach has quickly given rise to a requirement for supporting statistical frameworks and indicators. ¹⁴

Carrie Meyer, Professor, Department of Economics, George Mason University, told the Committee that green accounting exposes the economic value of natural resources. Preservation of the environment and economic growth may appear to be at odds because current national accounting systems do not properly account for natural assets. All too often, natural resource depletion masquerades as economic growth. When human-made assets wear out, the loss is subtracted from national income, but no similar deduction is made for the depletion of oil, timber and minerals, which are also productive assets. Thus, as forests are felled and oil pumped from the ground, gross domestic product (GDP) increases rapidly, indicating economic growth. In reality, the depletion and degradation of environmental assets and services threatens future production and consumption. A true picture of net income can only be obtained by recognizing the costs of resource depletion as economic depreciation. (8:6)

Two and a half years ago Statistics Canada began receiving Green Plan funds for the purpose of developing a system of green accounting in Canada. The mandate of this division is to extend Canada's system of national accounts to consider environmental factors and develop an environmental satellite account. The new statistical framework has four components: (i) the natural resource stock accounts, (ii) the natural resource flow accounts, (iii) the waste output accounts, and (iv) the environmental protection expenditure accounts. Major progress has been made in the past few years and Statistics Canada is one of the world leaders in the development of green accounting. Using the results of Statistic Canada's green accounting, policy-makers will be better able to monitor how quickly natural assets are being depleted or damaged and to assess what steps may be needed to improve the situation.

On this latter point, Carrie Meyer elaborated that green accounting can have a significant effect on long-term planning. Adjustments to popular aggregates such as GDP can be startling to the public and policy-makers and can prompt action to consider resource use more carefully. Analysis according to economic activity helps to specify exactly where the damage is being done, what kind of policies are causing damage and how that damage could be reversed. (8:9) Carrie Meyer strongly

Philip Smith, The Canadian National Accounts Environmental Component: A Status Report, Statistics Canada, Ottawa, 14 February 1994, 34 p.

advanced the point that the information obtained from conducting green accounting must not be allowed to remain in the office or a database:

Green accounting *per se*, or the system of national accounts, doesn't include projection in its tasks. But projections are made based on the data that is accumulated from the system of national accounts. Improving the database is going to improve phenomenally our potential to plan for the judicious use of natural resources." (8:31)

Carrie Meyer stated that it is very important for this information to be incorporated into the political process and the economic decision-making that is conducted on a daily basis. (8:18)

The role of the Commissioner in this area is to monitor the progress of Statistics Canada and to encourage the diffusion of green accounting concepts throughout the government by means of Treasury Board and the Environmental Accountability Partnership. Perhaps of greater significance, though ,will be the use of this information by the Commissioner as a tool to better determine how successfully federal programs and spending are promoting Canada's shift to sustainable development.

Carrie Meyer also informed the Committee that, in 1993, the United Nations published a handbook of national accounting devoted to the topic of integrated environmental and economic accounting. The UN handbook gives instructions for both the treatment of natural capital depletion of minerals and timber, and the costs of degradation of land, water and air. The system explicitly allocates the costs of environmental impacts to the activities that cause or bear them. Environmental information is thus accounted for as it relates to the entire array of economic policy and management analysis that our natural accounting systems serve.

A few Committee members expressed the concern that Canadian industry and business might, in the short term, be put at a competitive disadvantage if Canada adopts the principles of green accounting ahead of other countries. In addition, the greening of the Canadian system of national accounts could alter our GNP and have the effect of discouraging domestic and foreign investors. It would therefore seem desirable for Canada to develop its green system of national accounts in step with the standardized methodologies developed by the United Nations. It would also be advisable for Canada not to precede its major trading partners in the greening of national accounts.

The North American Commission for Environmental Cooperation was created to safeguard the environmental objectives of *NAFTA*, to address environment-related trade disputes and to raise environmental standards and cooperation across North America. John Wolfe told the Committee that the Commissioner of the Environment and Sustainable Development "is going to have to work closely with the *NAFTA* and [the] commission." (19:11) The Committee is strongly in favour of this suggestion, and trusts that the new Commissioner will establish a close relationship with the North American Commission for Environmental Cooperation, and that he or she will encourage the Commission to work toward tri-national development of a system of green national accounts for North America.

K. Foreign Affairs Canada

At the 1992 Earth Summit, Canada became a signatory to Agenda 21, the key document of the conference. It is a 700-page, 40-chapter inventory of background data and recommendations on environment and development issues, which has been called the world's sustainable development blueprint for the 21st century. The United Nations Commission on Sustainable Development was established to coordinate and follow up international action toward the achievement of sustainable development goals. The Commission receives National Reports, compiles information provided by national governments on their implementation of Agenda 21 and considers the problems faced by individual nations in their efforts to implement and achieve sustainable development. The Commission has developed a "multi-year thematic program of work", which in essence is the approach nations are to take in systematically addressing Agenda 21.

Foreign Affairs has been given the responsibility of coordinating the preparation of Canada's annual report to the United Nations Commission on Sustainable Development. Foreign Affairs accomplishes this task with the assistance of an interdepartmental committee headed by Foreign Affairs, Environment Canada and the Canadian International Development Agency. In addition to securing input from all appropriate government departments and agencies, the committee consults broadly with the provinces and interested stakeholders.

The first *National Report* identified Canadian progress toward sustainable development since the Earth Summit. In addition to identifying progress in implementing the recommendations made at the Earth Summit, a key reason for these reports is to identify any major gaps as well as challenges for the future. One question this has raised is how progress can be measured without some form of indicators for sustainable development. The other major gap or challenge for Canada, as for other countries, is the need of a firm vision or strategy which will help us move forward to sustainability. ¹⁵

Faye Duchin, Professor, New York University, told the Committee that a lack of vision and new ideas is probably the greatest impediment to sustainability. Sustainable development means much more than doing things more cleanly and efficiently; rather, it requires doing new things, "to bring new ideas and new visions to the table." (26:29) She felt that unless we are able to develop new strategies and new plans, the world will not be able to accomplish even the relatively moderate objectives of the Brundtland Report. Beyond commenting upon government policies and programs, Faye Duchin asserted that the new Commissioner of the Environment and Sustainable Development should assume a far more important and crucial function:

...a strategic role, a role of stimulating visions of how things might be different in the future—not a single vision of how things should be, but a dialogue about alternative visions, about how things might be—and providing the capability for analysing these visions; not only assessing what has happened in the past and what's happening in the present, but to build capability to evaluate alternative visions about strategies for the future. (26:30)

The Committee believes that the duties of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development will not duplicate the work of Foreign Affairs Canada. Quite to the

Shirley Lewchuck, Coordinator Environmental Policy with the United Nations, Environment Division, Foreign Affairs Canada, 6 May 1994.

contrary, the Commissioner's role of liaison, monitoring and encouragement, and in particular the stimulation of alternative visions and strategies, will be of significant assistance to Foreign Affairs, and will be crucial to the facilitation of Canada's shift to a sustainable future.

L. Mandate and Role of Environment Canada

Environment Canada was established by legislation in June 1971.¹⁶ The Minister of the Environment, and hence the Department, has those duties, powers and functions set out in the legislation. They include powers relating to: the quality of the natural environment, including water, air and soil; renewable resources, including migratory birds and other non-domestic flora and fauna; water and meteorology; the enforcement of any rules or regulations made by the International Joint Commission related to the preservation and enhancement of the quality of the natural environment; the coordination of the environmental quality policies and programs of the Government of Canada; national parks and national battlefields, historic sites and monuments.¹⁷ The Department also has powers over other environmental matters in which Parliament has jurisdiction, if they have been assigned by law to the Minister.¹⁸

The Department of the Environment Act also allows the Minister to establish guidelines and advise the heads of all federal departments, agencies and boards regarding environmental quality matters, and to enter into agreements with other governments or agencies regarding any of the programs for which the Minister is responsible. Fifteen federal Acts are administered by Environment Canada, and the Department is also assigned particular responsibilities under a number of Acts that are administered by other departments.

Environment Canada's Estimates for 1994-95 indicate that the Government Organization Act (1970) also recognizes that preserving and enhancing Canada's environmental quality is the responsibility of all federal departments, provincial governments, local municipalities and the public. The Minister of the Environment is given "broad advocacy responsibilities to promote and encourage practices and conduct that lead to the preservation and enhancement of environmental quality, and powers to cooperate with provincial governments or agencies, or any bodies, agencies or persons having similar objectives." ¹⁹

Although Environment Canada appears to have an extensive mandate with regard to environmental quality matters, and it administers numerous pieces of legislation and programs, it seems to the Committee that the growing understanding of, and commitment to, sustainable development, both in Canada and internationally, may necessitate a broadening or strengthening of the Department's mandate. This might be one of the first areas of inquiry by the Commissioner: a review of the programs already in place that could contribute to the shift to sustainable development, the identification of weaknesses and gaps, and recommendations as to how they could be better coordinated and integrated throughout government operations. The Commissioner's

¹⁶ The Department is now governed by the Department of the Environment Act, R.S.C. 1985, c.E-10.

Order-in-Council P.C. 1993-1489 transferred the Canadian Parks Service to the Department of Canadian Heritage; therefore, the functions represented by sections 4(g) and (h) of the *Department of the Environment Act* have been moved into that Department.

¹⁸ Department of the Environment Act, sections 4(1) and (2).

¹⁹ Environment Canada, 1994-95 Estimates, p. 15.

recommendations might identify ways in which Environment Canada's mandate should be updated and expanded in order that the Department might be more effective in promoting the shif and ensuring that it takes place.

Several witnesses discussed the need for government departments and operations to be made more capable of contributing in a positive way to the shift to sustainable development, in ways that would be compatible with the functions of a Commissioner, but not overlapping or duplicating the Commissioner's role. For example, David Runnalls suggested that "the mandates of all of the major departments should eventually incorporate some considerations of sustainable development". (5:12) He envisioned the departments being required to develop their own sustainable development plans in order to provide something against which to measure their performance.

Franklin Gertler suggested that the Government consider establishing "an environmental central agency", either Environment Canada or a coordinating body like Treasury Board or the Privy Council Office, to ensure that sustainability gets to the top of the government agenda. (18:11) Yves Gauthier, of the CICA, advised the Committee that a Commissioner with a policy monitoring role could be a useful mechanism, but that it "should not, however, be implemented without also strengthening existing processes or introducing new ones at a central agency level to perform the policy analysis and program evaluation function at an overall government-wide level". (25:9) The majority of the Committee is of the view that this type of strengthening of the government's own capacity to monitor itself would be desirable and would not mean duplication of efforts were the Commissioner to provide independent review and evaluation of these internal government functions. However, some members of the Committee were of the view that it was in precisely this type of situation that the creation of a Commissioner would lead to unnecessary duplication.

Recommendation No. 12

The Committee recommends that (a) one of the first aspects of federal policy to be evaluated by the Commissioner should be the capacity of Environment Canada to lead the Government's shift toward sustainability; and (b) as a complement, the Commissioner should evaluate the evolution and progress of other departments toward sustainable development.

PUBLIC CONSULTATION

Many of the Committee's witnesses discussed mechanisms by which the Commissioner could be a conduit for public input on sustainability, thereby enriching the work of the new Office. These witnesses felt that, given the policy review and development roles of the Commissioner, his or her work needs to take into account the views of various sectors of Canadian society. This does not entail an ombudsperson-like role, whereby every public complaint would lead to an investigation and possible intervention, but the public should have the opportunity, they felt, to provide input, particularly by informing the Commissioner about policy areas of concern.

The receipt of public input could take one of several forms. Without requiring any formal power to do so, the Commissioner could receive letters and other inquiries from members of the public and use them, to the extent he or she deems appropriate, to contribute to determinations about which

policies or program initiatives should be evaluated by the Office. Another mechanism would be the "jury of peers", or advisory committee, which was suggested by Peter Homenuck, Partner in the Institute of Environmental Research.

[T]he environmental commissioner is clearly operating in areas where there is no societal or professional agreement about what precisely constitutes sustainable practices. Without some sounding board or panel of peers that can stand behind the pronouncements of a commissioner, you'll be relying quite heavily on personal attributes like charisma and reputation for this person to be effective. (20:13)

The advisory committee mechanism would enable the Commissioner to solicit regular input from a multi-sectoral group representing a cross-section of Canadian society. Some witnesses suggested that the Commissioner's Office be linked with existing multi-stakeholder groups, such as the National Round Table on the Environment and the Economy, the *Projet de Société*: Planning for a Sustainable Future, or the International Institute for Sustainable Development. Others envisioned the Commissioner creating a panel of part-time advisers, representing various sectors, who would attend regular gatherings to discuss the work of the Commissioner, priorities, and potential conclusions. It might be preferable to have temporary committees established around specific subject areas, so that the expertise of members could be tailored to each particular type of inquiry.

The existing multi-stakeholder groups identified by witnesses are all important bodies pursuing environmental and sustainability goals in various ways. Because their mandates all differ substantially from that of the proposed Commissioner, the members of the Committee agree that a new mechanism should be created by which the Commissioner can receive input from all sectors of Canadian society.

The model of the Canadian Human Rights Commission is an example of how this type of input can improve the functioning of a Commission. The Chief Human Rights Commissioner is assisted by a full-time Deputy Chief Commissioner and six part-time Commissioners. The part-time Commissioners represent various ethnic and other communities which may be affected constituencies. The Chief Commissioner meets at regular intervals with the full slate of Commissioners to make decisions, usually by consensus, about how to proceed with complaints. Maxwell Yalden, the Chief Commissioner, told the Committee that the benefit of this structure is that it makes the Commission more representative. (23:23)

In the view of the members of this Committee, the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, leading a much smaller operation than the Canadian Human Rights Commission, will not need six or seven co-commissioners, but could be assisted greatly by a representative advisory committee. The Committee agrees that a flexible and adaptable structure should be created, whereby the Commissioner would be granted the power to create one or more committees, either to contribute to the ongoing work of the Office, or to deal with specific subject areas if necessary. The number of advisors, or indeed panels, would be limited to what the Commissioner's budget, as provided by the Government, will allow.

Recommendation No. 13

The Committee recommends that the Commissioner have the discretionary power to appoint individuals to one or more advisory committees to assist the Office in the performance of its duties. This power should be specifically included in the Commissioner's enabling legislation.

BUDGET AND STAFF

A. Size of the Office

There was a high level of agreement among witnesses that the Office of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development need not be large in order to be effective. Indeed, it was suggested that a smaller and more dynamic agency, able to function in some ways along the lines of a non-governmental organization, might actually be preferable to an extensive bureaucracy. In drawing comparisons to the Ontario experience, Paul Muldoon described the intent of the Ontario Environmental Bill of Rights, 1993 in establishing the position of Environmental Commissioner, which is:

a small, effective office, specifically designed to strategically intervene and report on matters of significant environmental decisions, proposals and problems. It is not meant to duplicate environmental or other bureaucracies, but is meant to assist them to better deliver their functions. (21:15)

Mark Winfield stated that "the commissioner's office will require sufficient professional staff to be able to undertake and present credible reviews of federal programs, policies, and decisions, and to respond to suggestions and requests from members of the public." (22:9) He also asserted that the Office should have a budget sufficient to allow the Commissioner to engage from time to time persons with relevant expertise to assist it in particular reviews and investigations. Mark Winfield felt that, given the potential scope of the programs and policies to be evaluated, a professional staff of at least ten people would be required. (22:23) In contrast, Max Yalden felt that a professional staff of ten was a vast underestimate.

If it takes 10 or 12 people in New Zealand, with a much smaller land mass and population and not with a federal system, with all the complexity it brings, I should have thought it would be difficult to do that here with that kind of number. (23:20)

Elizabeth May proposed that the Office of the Information Commissioner, with a staff of 33, was more the model of a "lean-mean" Commission that the Committee might wish to consider.

The Committee recognizes that many of the tools needed to support the shift to sustainable development already exist in the federal government, and accordingly believes that the Office of Commissioner of the Environment and Sustainable Development need not be large in order to effect positive change.

Recommendation No. 14

The Committee recommends that the Office of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development consist of a full-time equivalent staff of 30 professional and 15 support staff.

B. Budget

In trying to determine the financial resources needed for this Office the Committee examined the 1994-95 Estimates for a number of commissions and agencies. The Committee expects that the staff of the Commissioner's office will command salaries comparable to that of the Auditor General's office. When the total 1994-95 budget estimate for the Auditor General's office is divided by the number of full-time equivalent (FTE) employees a budget allocation of \$93,635 per FTE is obtained. This sum would roughly represent an employee's salary, benefit package, office supplies and equipment, accommodation, maintenance, ongoing professional development costs, travel and a number of miscellaneous costs. Accordingly, the Office of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, with a FTE of 45, would require a budget of approximately \$4,214,000. The Committee suggests that this amount be increased to \$5 million in order for the Commissioner to be able to support advisory committees and engage contract assistance. It should, however, be noted that some members felt that a budget of \$5 million would be inadequate for this office, and they suggested that a budget range of \$5 million to \$7.5 million would be more appropriate.

Recommendation No. 15

The Committee recommends that the Office of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development be allocated an annual budget of \$5 million.

The principal concern facing this Committee is where, during a period of severe fiscal restraint, the resources can be found to fund the new Office. As previously described, a number of witnesses suggested that the budget and personnel of State of the Environment Reporting could supply the necessary resources for the establishment of the new Office. A majority of Committee members, however, were disinclined to make such a recommendation. Environment Canada's State of the Environment Reporting is highly regarded, and it would seem inappropriate to interfere with a program that is recognized as performing a good job.

Another witness suggested that the new Commissioner's Office could be established as part of the proposed Canadian Environmental Assessment Agency, (23:27) and others suggested that the office might be funded by the Green Plan. The Committee finds that neither of these proposals is acceptable, as they would compromise the independence of the Office. Further, the Committee recognizes no logical reason why Environment Canada should be specifically targeted as the sole source of funding for the Commissioner's office. This particularly becomes apparent when it is considered that the Commissioner's Office will be assisting all government departments and agencies in Canada's shift to sustainable development, and, as discussed earlier, this shift will benefit all Canadians.

Recommendation No. 16

The Committee recommends that the Government of Canada fund the Office of Commissioner of the Environment and Sustainable Development from within existing budgets.

C. Qualifications of a Commissioner of the Environment and Sustainable Development

The Committee realizes that the qualifications an individual brings to the position of Commissioner of the Environment and Sustainable Development will be critical to the success of the office. Paul Muldoon suggested that this individual "should have some professional environmental experience, experience working with bureaucracies, and the ability to communicate and liaise with various constituencies, including environmental constituencies, communities, and businesses". (21:19) On the other hand, Max Yalden felt that the best person would be a generalist who would rely on his or her staff to provide expert advice:

The advantage of a generalist would be that the person wouldn't have any baggage to carry around. He or she wouldn't be a representative of some lobby group, large firm or what have you. He or she would be clean intellectually, so to speak. That might be an advantage. (23:26)

Elizabeth May asserted that the individual to be chosen for the position must have a high level of credibility, "someone who already has achieved a reputation the public and people within the parliamentary system will regard as beyond reproach." (22:18) Finally, Victor Goldbloom told the Committee that the general qualities would be those that

officers of Parliament are called upon to have and to exercise: a sense of public responsibility; a sense of independence from the government as such; an ability to work with government departments without compromising that independence; and a sense of the public interest for which the commissioner has to be the conscience. (23:13)

CHAPTER 2

THE AUDITOR GENERAL AND ENVIRONMENTAL AUDITING

Denis Desautels informed the Committee that his office has for many years "been carrying out much of what would be the main audit responsibilities of an Environmental Auditor General." (14:4) His office currently audits environmental programs and issues, and increasingly is addressing sustainable development issues. These programs and activities are audited against stated objectives, and thus are value-for-money accountability audits.

In 1993, \$4.5 million, or 7.5% of the Auditor General's budget, was expended on audits of programs and activities of the federal government that had a direct impact on the environment. It is difficult to separate environmental from non-environmental audit costs, but this should not be necessary as the integration of environmental and non-environmental considerations is a basic tenet of the concept of sustainable development. According to Denis Desautels, "the Office will ensure that, in carrying out its responsibilities, it makes a positive contribution through audit to the protection and improvement of the national and global environment." (14:5)

As important as audit is to environmental protection, it is a "rear-view" or *post facto* means of correction. Audit will identify a deficiency in the way a program is being carried out; once identified, the deficiency can be corrected. An additional gap, particularly for sustainability auditing, is that a deficiency will only become apparent if the goal of sustainability was a stated objective of the program. This is a very important point, for the concept of sustainable development is less than a decade old, and few federal documents make reference to sustainability as an intent or fundamental principle.

In spite of the above limitations, environmental and sustainability audits remain important and essential accountability tools, which will increase in importance as the goal of sustainable development is embodied in more federal policies. Accordingly, the federal government requires an effective and credible agency to conduct this vital task. In this respect, Denis Desautels outlined the many advantages inherent in having his office continue to audit environmental and sustainable development issues.

- 1. There would be no need for a new bureaucracy, as an audit infrastructure already exists in the office of the Auditor General. It would be less costly to the taxpayer, as the office already has the structure in place to provide appropriate training, carry out research, develop methodology and carry out the audit work.
- 2. The independence, objectivity and credibility of the office of the Auditor General are already established.
- 3. There would be no confusion about, or duplication of, roles as there might be with a new office of Environmental Auditor General.

- 4. The principles of sustainable development would be reinforced in that environmental issues are audited together with economic and social ones.
- 5. One auditor would create less disruption in the organization being audited than if an additional external audit office were at work.
- 6. The Auditor General's office, through its existing relationships with the provincial legislative auditors, can promote concurrent and/or joint federal and provincial audits of multi-jurisdictional environmental issues. This could help to overcome some of the problems related to the division of federal and provincial powers concerning environmental matters. (14:7,8)

The terms of reference asked the Committee to determine the extent to which the current activities of the Auditor General could effectively undertake the proposed functions of an Environmental Auditor General. From the foregoing evidence, the Committee is persuaded that the Auditor General could conduct the "assessment of departmental management and operational practices" and the "audit of the effectiveness and efficiency of government in meeting its environmental and sustainable development policy and program objectives."

A number of witnesses suggested that the *Auditor General Act* ought to be amended in order to expand the mandate of the Auditor General to specifically include a responsibility for auditing the government's success in meeting its environmental and sustainable development objectives. The Auditor General, however, indicated that while amendment of the Act might be desirable, it is not immediately necessary.

On this question, the legal section of the Auditor General's office prepared a brief which stated the Auditor General has a significant degree of independence with respect to the matters he chooses to audit. Pursuant to section 5 of the Act, as auditor of the accounts of Canada, the Auditor General has the power to make such examinations and inquiries "as he considers necessary" to enable him to report as required by the Act. In addition, section 7(2) of the Act provides that in his annual report, he is to call attention to anything "that he considers to be of significance and of a nature that should be brought to the attention of the House of Commons". Sections 8 to 12 of the Act also give him the power to take certain actions, make reports and do additional work if, in his opinion, it is necessary or desirable. Finally, pursuant to sections 13 and 14 of the Act, he is given wide powers of access to information in order to carry out his work. All of these powers add up to a very broad power to decide, independent of any Ministerial or other direction, what it is he will audit and how the work of his Office is to be carried out and reported.

Accordingly, it would appear that the *Auditor General Act* does not need to be amended in order for the Auditor General, on his own volition, to expand his audit activities in the areas of environmental and sustainable development auditing. On the other hand, the Act will have to be amended if the Government wishes to make environmental and sustainability auditing a mandatory activity. The Committee members were of the opinion that the *Auditor General Act* should be amended to this effect.

It should also be noted that Denis Desautels indicated his Office would be amenable to having its mandate extended to include "periodic reporting of environmental and other observations". (14:78) Such a change in reporting frequency would necessitate an amendment to

the Auditor General Act. This is an important consideration, particularly in the context of environmental auditing. Should an audit reveal an urgent environmental concern, the identification and correction of that problem should not have to wait until the release of the Auditor General's annual report. In addition, the Committee is aware that new environmental management systems are being established in government departments and agencies and that progress is being made in the areas of ecological accounting, and in the integration of natural assets into our system of national accounts. Standards and methodologies for ecological accounting are evolving and will eventually become standardized by Treasury Board in the stated accounting policies of the federal government. These innovations may change the traditional concepts of accounting and the manner in which accounts are audited.

Recommendation No. 17

The Committee congratulates the Auditor General on his initiatives related to environmental protection and encourages the Auditor General to continue to evolve this role. In addition, the Committee recommends that the Auditor General Act be amended to meet new requirements in the performance of such a role.



APPENDIX A

Dissenting Opinion by Bloc Québécois MPs

1. INTRODUCTION

During the most recent election campaign, the Liberal Party of Canada committed itself to creating an Environmental Auditor General (EAG) position. In this regard, the *Red Book* contained the following statement.

Our [...] task will be to appoint an Environmental Auditor General, reporting directly to Parliament, with powers of investigation similar to the powers of the Auditor General. This office would report annually to the public on how successfully federal programs and spending are supporting the shift to sustainable development. The report would also evaluate the implementation and enforcement of federal environmental laws. Individuals could petition the Environmental Auditor General to conduct special investigations when they see environmental policies or laws being ignored or violated.

Following the election, the Minister of the Environment asked the Standing Committee on the Environment and Sustainable Development to determine the powers of an EAG, or Environmental Commissioner. The Bloc québécois members of this Committee, Jean-Guy Chrétien, MP for Frontenac, and Benoît Sauvageau, MP for Terrebonne, listened attentively to the witnesses who appeared before the Committee on this issue. The conclusions they have drawn are at such great variance with those of the other Committee members that the Bloc québécois must table this dissenting opinion.

2. DECISIVE TESTIMONY

Of all the witnesses who appeared before the Committee, the testimony of one in particular caught the attention of the Official Opposition MPs. Auditor General Denis Desautels told the Committee that, depending on the scope of the mandate to be assigned to the position being considered, the Office of the Auditor General could take on the responsibilities of that position. Denis Desautels said that that Office already spent \$4.5 million, or 7.5% of its budget, annually to audit programs with a direct or indirect environmental impact. Denis Desautels considers that, with additional appropriations of \$4.5 million, for a total of \$9 million, that Office could take on full responsibility for auditing issues concerning the environment and sustainable development.

Sustainable development

Denis Desautels told us how important it was to integrate environmental issues with economic and social ones under the umbrella of sustainable development.

I believe that integrating the audit of environmental and non-environmental issues is consistent with the concept of sustainable development. [...] The independence, objectivity and credibility of the Office of the Auditor General are already established [...]. [T]here will be no confusion about, or duplication of, roles with an environmental auditor general. The principles of sustainable development would be reinforced in that environmental issues are audited together with economic and social ones.

The multidisciplinary approach of the Office of the Auditor General, along with its tested methodology and an established infrastructure, give us the assurance that all federal government polices and activities would be competently and effectively audited from the standpoint of sustainable development.

Present responsibilities of the Auditor General

The Auditor General already has several responsibilities in environmental matters. The Auditor General's job is to verify whether federal departments and Crown corporations comply with environmental and related legislation and policies; follow the assessment, verification and review procedures contained in environmental legislation; and carry out their responsibilities in regulating, enforcing and monitoring environmental issues. Our purpose here is not to draw up an exhaustive report of all the Auditor General's duties concerning environmental matters but, rather, to demonstrate that the Auditor General's mandate encompasses most of the responsibilities that could be assigned to an EAG.

Link between the government and the public

One concern expressed by some members of the Committee has to do with the possibility for members of the public to lodge complaints about federal government activities. First and foremost, section 108(1) of the *Canadian Environmental Protection Act (CEPA)* already allows citizens to request an investigation into anything that, in their opinion, constitutes an offence under *CEPA*.

Although the Auditor General's present duties do not include formally receiving complaints from members of the public, the Auditor General considers that he could very well perform this duty:

We could receive petitions from the public and forward them to the responsible ministers for consideration, action and response and would monitor the responses. The Auditor General would report to Parliament on the number and type of petitions received and their status.

Political involvement of the EAG

One central question regarding the proposal became clear during the testimony and the Committee's discussions: should the EAG be empowered to criticize the federal government's political decisions? To this question, the Auditor General answered:

[High level policy decisions] would be decisions for Parliament. [...] In Canada it's generally accepted that legislative auditors avoid observing on the merits of high level policy and they concentrate their comments on the implementation of that policy. [...] [R]eview of the appropriateness of policy [...] could quickly and seriously jeopardize the Auditor General's traditional independence, objectivity and credibility. There would be similar risks for a separate environmental auditor general if he or she were given audit responsibilities along with these other duties.

We also feel that the role of parliamentarians and that of the EAG must be clearly distinguished from each other. The studies and reports by the Auditor General must be tools to assist parliamentarians in their role. Under the present system, these roles cannot be combined or superimposed within a single organization, which would then have an ambiguous mandate.

Leadership and responsibility for applying the principles of sustainable development to government activities, then, fall to the government and its departments, as it falls to Opposition MPs and environmental groups to inform the public about the impact of government decisions.

3. RESPECT FOR PROVINCIAL JURISDICTION

In the past, allocation of jurisdiction in environmental matters has led to considerable friction between the provinces and the federal government, as the Committee's Report indicates. Part of the EAG's proposed mandate, if that person is to be able to audit federal legislation and policies, is to examine measures taken by the provinces.

Although the Committee acknowledges that this is a sensitive issue, we feel that the EAG's role of examining provincial environmental policies and activities may well intensify this friction. The pursuit of sustainable development activities demands that jurisdictions be respected and, instead of intensifying friction, promotes a government approach based on sharing responsibility with environmental organizations, whether provincial, native, or federal. The very complex situation that will result from future initiatives by the EAG to examine provincial policies, even if only to audit federal ones, will be one more episode in the saga of overlap and duplication of effort that have characterized environmental matters.

The Auditor General's in-depth knowledge of constraints on the work of provincial auditors and disputes among levels of government already give that person the expertise required to facilitate simultaneous or joint federal-provincial audits. In this regard, we agree with the Auditor General's statement that he would help overcome certain problems of federal-provincial jurisdictional overlap in environmental matters.

4. EXISTING POWERS

Will the creation of an EAG position avoid overlap and duplication of effort? Nothing is less certain, given the large number of federal administrative organizations that directly or indirectly perform duties to be assigned to the EAG.

Furthermore, the obvious difficulties of the Department of the Environment in exercising the powers conferred on it by the *Department of the Environment Act* is surprising. This Department's powers, in addition to monitoring all activities affecting the environment, extend to other, environment-related areas of federal jurisdiction as well. Its duties are legion, since it is the organization responsible for the development of environmental policies as well as the federal government's main representative in environmental matters with federal departments, organizations and boards. Despite this Department's many prerogatives and regulatory powers, particularly those conferred on it by *CEPA*, the resources made available to it are still insufficient for it to carry out its responsibilities.

In response to a question asked by an Official Opposition MP, Deputy Minister Nick Mulder gave the Committee the following testimony:

[...] [A] lot of legislation is permissive and allows government departments to do a number of things. It doesn't always mean the resources or skills needed to do all the work that should be done are there.

Speaking of the powers under CEPA, he continued:

The question is whether what we are doing is sufficient. There is always the case for more resources. Unfortunately, the government doesn't have enough to allow everybody to do what they would perhaps like to do.

We find it puzzling that, despite the resources available to the Department, the Committee still considers it necessary to create an additional structure whose powers and responsibilities will overlap those of several existing organizations.

In addition to the Department of the Environment and CEPA, several other organizations are left in the wake of the work to be done by the EAG: the Federal Environmental Assessment Review Office (FEARO), Canada's Green Plan, the group responsible for writing the State of the Environment Reports (SOEs), the Office of Environmental Stewardship, and the various partnerships for sharing environmental responsibility, to name only those few.

To those various organizations must be added the Office of the Auditor General, which, as we have stressed, audits the implementation of government environmental policies.

We do not find the Committee's position, to the effect that overlap and infringement between the EAG and other environmental organizations will be unlikely, convincing. Instead, we are inclined to think that the opposite is true.

5. THE COMMITTEE'S PROPOSAL

The Bloc québécois does not dispute the Committee's position on the recommendations basic to the decision to create an EAG position. In fact, we agree with most of the recommendations and feel that the other members of the Committee worked hard within the framework they had set for themselves. Thus we shall not criticize the details of the proposal, since the differences of opinion go much deeper than that. We feel that the Committee is on the wrong track about the premise itself, that is, about whether this position is necessary. Regardless of the Committee's comments, the duties allocated to the EAG will not differ from those that the Department of the Environment, the Auditor General, or Parliament performed or should have performed.

In this regard, it is not surprising to find in the Committee's Report a recommendation that "one of the first aspects of federal policy to be evaluated by the Commissioner should be the capacity of Environment Canada to lead the government's shift to sustainability and, [...] as a complement, the Commissioner should evaluate the evolution and progress of other departments toward sustainable development." Paradoxically, the Committee has made the future EAG responsible for determining why, given the ineptitude of the Department of the Environment, creating the EAG position became necessary: several of the duties that would be given to the EAG are already found in the *Department of the Environment Act* and should, therefore, be part of that Department's responsibilities. That Department, then, is merely disengaging itself from some of its responsibilities and transferring them to the EAG. The EAG's first job will be to analyse the reasons underlying his or her own position.

6. CONCLUSION

The Bloc québécois MPs feel that the creation of the EAG position should respect three principles:

- it is the government's responsibility to set policies, and the auditor's responsibility to audit those policies;
- the proliferation of organizations with similar mandates must be avoided;
- it is imperative that the economic and environmental aspects of federal government decisions and policies be intrinsically linked.

In response to the requirements that these principles entail, the Bloc québécois proposes that the EAG's mandate be given to the Office of the Auditor General and that the resources necessary to successfully carry out the EAG's role be allocated to that Office.

For reasons of transparency and effectiveness, the Auditor General should no longer be limited to tabling in Parliament, and publishing, a single annual report. We therefore feel that the *Auditor General Act* should be amended accordingly. The Department of the Environment must take the lead where sustainable development policy and strategy are concerned.

The Standing Committee on the Environment and Sustainable Development could be given responsibility for considering the reports tabled by the Auditor General, in order to suggest solutions to problems noted in them and provide follow-up on recommendations that are accepted.

This proposal would combine the Auditor General's expertise in auditing policy implementation with parliamentarians' responsibility for political decisions.

The environment and sustainable development are important concerns of the Bloc québécois. Many of the objectives and intentions expressed in the Committee's Report coincide with our own. We feel, however, that the Committee is paving the way for an organization that will only add to the jumble and confusion now prevalent in environmental matters. In this case, the best decision is the simplest — and least politically canny — decision.

APPENDIX B

Terms of Reference for the Study

The Honourable Charles Caccia, P.C., M.P.
Chairman
House of Commons Standing Committee
on Environment and Sustainable Development
Room 353S, Centre Block
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Charles:

Thank you for the opportunity to meet with the House of Commons Standing Committee on Environment and Sustainable Development on February 16. I enjoyed discussing our sustainable development agenda and the important role the Standing Committee can play in assisting the Government to address key issues,

As you know, one of the Government's sustainable development priorities is the establishment of an Environmental Auditor General. We intend to meet this commitment in consultation with stakeholders. We are also committed to involving Parliamentary Committees in the development of policy. Accordingly, we are fully supportive of the intention of the Standing Committee to address, as its first task, the powers, role and accountability of the proposed Environmental Auditor General.

As you will recall, in discussing your Committee's plans to examine the proposed Environmental Auditor General, I had indicated that I would be providing the Committee with a reference. The enclosed document outlines some of the key issues the Government will need to consider in fulfilling its commitment to establish an Environmental Auditor General. The Committee may find it useful to include these considerations in its examination of options As I noted when I appeared before the Committee, it would be extremely helpful to the Government to have the Committee's report by the end of May.

I hope the reference will assist you in your deliberations. The Government looks forward to the Committee's analysis and recommendations.

Yours sincerely,

Shilly

Sheila Copps

Enclosure

REFERENCE FOR AN ENVIRONMENTAL AUDITOR GENERAL

House of Commons Standing Committee On Environment and Sustainable Development

The Government is pleased that the Committee has announced its intention to address the proposed Environmental Auditor General. The views of stakeholders and the recommendations of the Committee will assist the Government in choosing the most effective course of action for meeting its commitment to establish an Environmental Auditor General. The considerations outlined below may assist the Committee in its deliberations.

The Commitment

The agenda of the Government is based on an integrated approach to economic, social, environmental and foreign policy. It is the policy of the Government to promote sustainable development as an integral component of decision-making at all levels of our society.

As recognized in Creating Opportunity, the environmental agenda can no longer be separated from the national economic agenda. The federal government, across all departments, must act on this understanding by adopting economic and environmental agendas that converge — it must show leadership and accountability in integrating environmental and economic decisions.

As a first step, the Minister of Finance announced in the recent Budget that a task force involving government, industry and environmental non-governmental organizations will be established to identify barriers and disincentives to sound environmental practices, and to find effective ways to use economic instruments to protect the environment.

In Creating Opportunity, the Liberal Party indicated that, as a government, its:

"... second task will be to appoint an Environmental Auditor General, reporting directly to Parliament, with powers of investigation similar to the powers of the Auditor General. This office would report annually to the public on how successfully federal programs and spending are supporting the shift to sustainable development. The report would also evaluate the

implementation and enforcement of federal environmental laws. Individuals could petition the Environmental Auditor General to conduct special investigations when they see environmental policies or laws being ignored or violated."

Issues and Considerations

In its deliberations on the proposed Environmental Auditor General, the Committee may wish to bear in mind the following considerations:

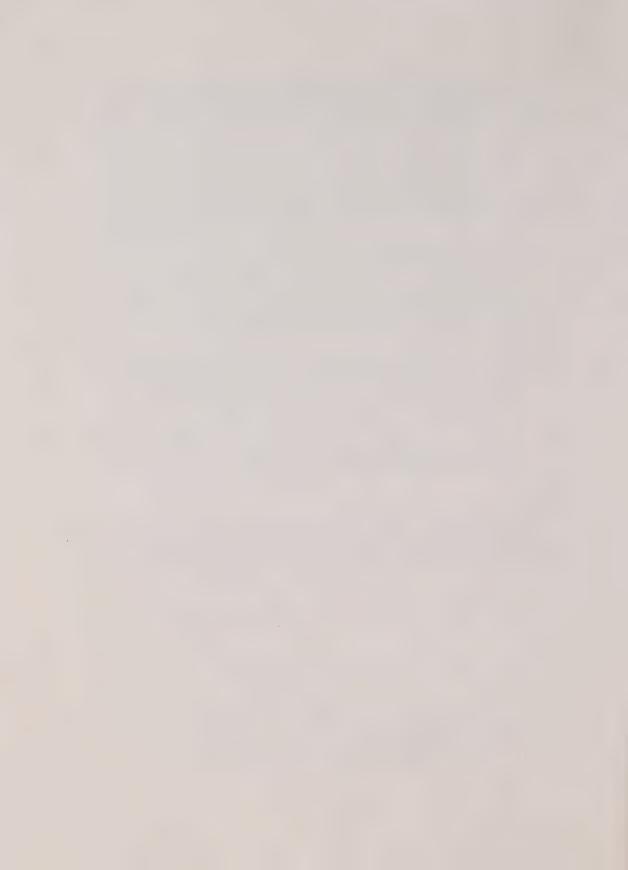
- (1) the focus of the proposed Environmental Auditor General -- possible functions include:
 - audit of the effectiveness and efficiency of government in meeting its environmental and sustainable development policy and program objectives,
 - assessment of government policies as they relate to the environment and sustainable development, and
 - assessment of departmental management and operational practices;
- (2) the extent to which these, and any other identified functions, could appropriately be undertaken by one body;
- (3) in recognition of the Government's commitment to budgetary restraint, the implications for government resources, efficiency in government operations, and the avoidance of overlap and duplication;
- (4) the extent to which existing mechanisms and programs can effectively undertake desired functions. In this regard, the Committee may wish to examine:
 - the current activities of the Auditor General of Canada,
 - government programs aimed at improving departmental management and operational practices; in this regard, the Committee may wish to look at the federal Environmental Stewardship Program, as well as the

Environmental Accountability Partnership between Treasury Board and Environment Canada aimed at improving environmental accountability in decision-making across federal departments,

- the role of non-government organizations in assessing government environmental policies, for example, environmental groups, public policy institutes, and the National Round Table on the Environment and the Economy, and
- provincial jurisdiction;
- (5) experience of the provinces, in particular the experience of Ontario with respect to its Commissioner on the Environment, as well as the role of provincial ombudsman offices with respect to expressed concerns of citizens about the environment;
- (6) experience of other countries. In this regard, the Committee may wish to examine the role and experience of the New Zealand Parliamentary Commissioner on the Environment; and
- (7) federal experience with Commissions -- for example, Commissioner of Official Languages, Canadian Human Rights Commission.

Timing

A report from the Committee by May 31, 1994 would assist the Government in the early consideration of the most effective option for meeting its commitment to establish an Environmental Auditor General.



APPENDIX C

Witnesses

Associations and Individuals	Issue	Date
"Association québécoise de vérification environnementale"	19	Wednesday, April 13, 1994
Jean Godin, Vice-president		
Hubert Lavigne, Representative		
Canadian Bar Association	18	Tuesday, April 12, 1994
Franklin Gertler, Lawyer, Environmental and Constitutional Law (and member-at-large, National Environmental Law Section)		
Patrick Robardet, Director of Legal Affairs to the "Office du protecteur du citoyen" in Quebec City		
Canadian Comprehensive Auditing Association JP. Boisclair, Executive Director	25	Wednesday, April 20, 1994
Canadian Environmental Industrial Association (Ontario) Gary Gallon, President	18	Tuesday, April 12, 1994
Canadian Environmental Law Association	21	Monday, April 18, 1994
Paul Muldoon, Counsel, (Former Member, Task Force, Ontario Environment Bill of Rights)		
Canadian Human Rights Commission Maxwell Yalden, Chief Commissioner	23	Tuesday, April 19, 1994
Canadian Institute for Environmental Law & Policy	22	Tuesday, April 19, 1994
Mark Winfield, Director of Research		
Glenna Ford, Researcher		
Canadian Institute of Chartered Accountants Randy Billing, Chair, CICA's research study on environmental performance reporting	25	Wednesday, April 20, 1994
William Buchanan, Senior Vice-President, Studies and Standards		
Yves Gauthier, Member, CICA's Criteria of Control Committee (past member of the Research Committee of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation)		

Associations and Individuals	Issue	Date
Canadian Standards Association	19	Wednesday, April 13, 1994
John Wolfe, Director, Environmental Programs "Centre québécois du droit de l'environnement" Yves Corriveau, Director	18	Tuesday, April 12, 1994
Environment Canada		
The Hon. Sheila Copps, P.C., Deputy Prime Minister and Minister of Environment	4	Wednesday, February 16, 1994
Nick Mulder, Deputy Minister	24	Tuesday, April 19, 1994
Laura Talbot-Allan, Assistant Deputy Minister Corporate Services	16 24	Thursday, March 24, 1994 Tuesday, April 19, 1994
Danielle Wetherup, Associate Deputy Minister	4	Wednesday, February 16, 1994
Richard Smith, Director General, Planning & Coordination	24	Tuesday, April 19, 1994
Janet Davies, Assistant Director General Environmental Citizenship	16	Thursday, March 24, 1994
Friends of the Earth Susan Tanner, Executive Director	20	Thursday, April 14, 1994
George Mason University Carrie Meyer, Professor of Economics	8	Thursday, March 10, 1994
Grand Council of the Crees (of Quebec) Kenny Blacksmith, Deputy Grand Chief Bill Namagoose, Executive Director Brian Craik, Director of Federal Relations	18	Tuesday, April 12, 1994
Lachance, Claude-André	17	Monday, April 11, 1994
Chair, Business and Environment Research Program, Conference Board of Canada		
Institute of Environmental Research Peter Homenuck, Partner	20	Thursday, April 14, 1994

Associations and Individuals	Issu	ue Date
International Development Research Centre (IDRC)	15	Wednesday, March 23, 1994
Mohamed Sahnoun, Ambassador, Pearson Fellow		
David Runnalls, Senior Advisor	5	Thursday, February 17, 1994
International Institute for Sustainable Development	6	Tuesday, February 22, 1994
Art Hanson, President and Chief Executive Officer		
Inuit Tapirisat of Canada Rosemarie Kuptana, President	18	Tuesday, April 12, 1994
James Kneen, Researcher		
KPMG Environmental Services Inc. Richard M. Harris, President	26	Thursday, April 21, 1994
V. Ann Davis, Senior Vice-President and Director		
National Round Table on the Environment and the Economy	6	Tuesday, February 22, 1994
Ron Doering, Executive Director		
Philippe Clément, Consultant	26	Thursday April 21 1004
New York University Faye Duchin, Research Professor Robert F. Wagner, Graduate School, Director, Institute of Economic Analysis	20	Thursday, April 21, 1994
Office of the Auditor General of Canada L. Denis Desautels, Auditor General of Canada	14	Tuesday, March 22, 1994
Wayne Cluskey, Principal, Audit Operations Branch		
Office of the Commissioner of Official Languages	23	Tuesday, April 19, 1994
Victor C. Goldbloom, Commissioner	10	Tuesday, March 15, 1994
Office of the New Zealand Parliamentary Commissioner for the Environment Helen R. Hughes, Commissioner	10	Tuesday, Water 13, 1774
Quaker Oats Company of Canada Jon Grant, Chairman	17	Monday, April 11, 1994

Associations and Individuals	Issue	Date
Resource Futures International François Bregha, President	20	Thursday, April 14, 1994
Scott & Aylen Michael Cochrane, Barrister & Solicitor (Former Chair, Task Force Ontario Environment Bill of Rights)	21	Monday, April 18, 1994
Sierra Club of Canada Elizabeth May, National Representative	22	Tuesday, April 19, 1994
Treasury Board of Canada Alan Winberg, Director, Policy and Evaluation Division	16	Thursday, March 24, 1994
United Native Nations Daniel Hill, Director of Operations	18	Tuesday, April 12, 1994
West Coast Environmental Law Association William J. Andrews, Executive Director	18	Tuesday, April 12, 1994

APPENDIX D

Briefs

Aird, Paul L., Professor, University of Toronto

Bergeron, Jean-Marie, Professor, University of Sherbrooke

Bert Riggall Environmental Foundation (The)

Canadian Environmental Auditing Association

Canadian Society of Environmental Biologists

Canadian Solar Industries Association

Canadian Wildlife Federation

Coal Association of Canada (The)

"Comité de l'environnement de Chicoutimi Inc."

Daana, Sunee

Department of Foreign Affairs and International Trade

East Kootenay Environmental Society (E.K.E.S.) Sparwood Recycling

Fraser River Coalition

- Wendy Turner, Acting Chairperson
- Jane Binkert, Secretary

Graham, Kenny

Grasslands Naturalists

Gourlay, Laurie

Minister of Alberta Environmental Protection

- The Honourable Brian Evans, O.C.

Minister of the Environment, New Brunswick

- The Honourable Jane Barry

Minister of Environment, Land and Parks, British Columbia

- The Honourable Moe Sihota

Minister of Environment, Nova Scotia

- The Honourable Robert S. Harrison

Minister of Renewable Resources, Northwest Territories

- The Honourable Stephen Kakfwi

Minister of Renewable Resources, Yukon

- The Honourable Bill Brewster

Office of the Auditor General, New Brunswick

Pesticides Task Force Inc.

"Régionale Laurentides-Lanaudière"

Robert Gale Associates

Sheridan, William

Smith Environmental Association

Statistics Canada

- Philip Smith, Director, National Accounts and Environment Division

"Union québécoise pour la conservation de la nature"

University of Ottawa, Institute for Research on Environment and Economy

University of Toronto Environmental Coalition

Winnipeg Water Protection Group Inc. (The)

Request for Government Response

Your Committee requests that the Government table a comprehensive response to this Report within 150 days of its tabling, in accordance with Standing Order 109.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 5, 6, 8, 10, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 and 27*) which includes this report is tabled.

Respectfully submitted,

CHARLES CACCIA, M.P. Chair.



Minutes of Proceedings

TUESDAY, APRIL 26, 1994 (30)

[Text]

The Standing Committee on Environment and Sustainable Development met *in camera* at 11:15 o'clock a.m. this day, in Room 307, West Block, the Chair, Charles Caccia, presiding.

Members of the Committee present: Jim Abbott, Charles Caccia, Jean-Guy Chrétien, Stan Dromisky, John Finlay, Bill Gilmour, Karen Kraft Sloan and Tony Valeri.

Associate Member present: Len Taylor.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: William Murray and Kristen Douglas, Research Officers.

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of an Environmental Auditor General: Options Framework.

At 12:45 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, APRIL 28, 1994 (31)

The Standing Committee on Environment and Sustainable Development met *in camera* at 8:46 o'clock a.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chair, Charles Caccia, presiding.

Members of the Committee present: Charles Caccia, Jean-Guy Chrétien, Stan Dromisky, John Finlay, Bill Gilmour, Karen Kraft Sloan, Clifford Lincoln, Benoît Sauvageau and Tony Valeri.

Associate Member present: Len Taylor.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: William Murray and Kristen Douglas, Research Officers.

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of an Environmental Auditor General: Options Framework.

Il est convenu,—Que le greffier puisse détruire la copie de la transcription de cette réunion lorsque les recherchistes n'auront plus besoin de l'utiliser.

It was moved,—That, pursuant to Standing Order 108(1)(a)(b), the Standing Committee on Environment and Sustainable Development strike a sub-committee on education, the environment and sustainable development empowered to organize environmental education event(s) at which would participate parliamentarians, educators, representatives from private sector business enterprises, labour and non-governmental organizations (NGO's) and that the Sub-Committee reports its findings from time to time.

- That the Sub-Committee be chaired by Karen Kraft Sloan and be composed of six other members, namely three members from the Liberal Party, one member from the Bloc Québécois, one member from the Reform Party and Len Taylor as an associate member for a total of seven members;
- The members be named by the Chair of the Standing Committee after consultation with the government party, the opposition parties and Len Taylor;
- Substitution of members of the Sub-Committee be in accordance with Standing Orders 114(2)(b) and 114(2)(c);
- The Sub-Committee be empowered to retain the services of research officer of the Library of Parliament;
- The Sub-Committee be provided with all of the powers of the Standing Committee (with the exception of reporting to the House);
- Ten thousand dollars be accrued from the budget of the Standing Committee to the Sub-Committee;
- Upon request of the Sub-Committee, the Chair of the Standing Committee undertake the necessary arrangements to obtain permission of the House for the Sub-Committee, or any staff thereof, to travel; and
- That the Sub-Committee submit to the Standing Committee for approval its proposals for the planned events, including required financial and human resources.

And debate arising thereon.

At 10:24 a.m., the sitting was suspended.

At 11:07 a.m., the sitting resumed.

The Committee resumed consideration of an Environmental Auditor General: Options Framework.

At 12:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, MAY 4, 1994

(32)

The Standing Committee on Environment and Sustainable Development met *in camera* at 3:10 o'clock p.m. this day, in Room 306, West Block, the Chair, Charles Caccia, presiding.

Members of the Committee present: Jim Abbott, Charles Caccia, Jean-Guy Chrétien, Paul DeVillers, Stan Dromisky, John Finlay, Bill Gilmour, Karen Kraft Sloan, Benoît Sauvageau and Tony Valeri.

Acting Member present: Sarkis Assadourian replaced Clifford Lincoln.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: William Murray, Kristen Douglas and Monique Hébert, Research Officers.

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee proceeded to consider a draft report on the reference for an Environmental Auditor General.

At 6:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, MAY 5, 1994

(33)

The Standing Committee on Environment and Sustainable Development met *in camera* at 8:35 o'clock a.m. this day, in Room 307, West Block, the Chair, Charles Caccia, presiding.

Members of the Committee present: Charles Caccia, Jean-Guy Chrétien, Paul DeVillers, John Finlay, Karen Kraft Sloan and Benoît Sauvageau.

Acting Member present: Dave Chatters replaced Bill Gilmour.

Associate Members present: Peter Adams, Bob Mills, Len Taylor, Andrew Telegdi.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: William Murray, Kristen Douglas and Monique Hébert, Research Officers.

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of a draft report on the reference for an Environmental Auditor General.

It was agreed,—That Jean-Guy Chrétien and Benoît Sauvageau be allowed to annex a dissenting opinion to the Committee's Report on the terms of reference for the creation of an Environmental Auditor General.

At 12:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MAY 10, 1994

(34)

The Standing Committee on Environment and Sustainable Development met *in camera* at 3:45 o'clock p.m. this day, in Room 306, West Block, the Chair, Charles Caccia, presiding.

Members of the Committee present: Charles Caccia, Jean-Guy Chrétien, Paul DeVillers, Stan Dromisky, John Finlay, Bill Gilmour, Karen Kraft Sloan, Clifford Lincoln, Benoît Sauvageau and Tony Valeri.

Associate Member present: Len Taylor.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: William Murray, Kristen Douglas and Monique Hébert, Research Officers.

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of a draft report on the reference for an Environmental Auditor General.

At 5:10 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, MAY 11, 1994

(35)

The Standing Committee on Environment and Sustainable Development met *in camera* at 3:45 o'clock p.m. this day, in Room 307, West Block, the Chairman, Charles Caccia, presiding.

Members of the Committee present: Charles Caccia, Jean-Guy Chrétien, Paul DeVillers, Stan Dromisky, John Finlay, Bill Gilmour, Karen Kraft Sloan, Clifford Lincoln, Benoît Sauvageau and Tony Valeri.

Associate Member present: Len Taylor.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: William Murray, Kristen Douglas and Monique Hébert, Research Officers.

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee proceeded to consider its future business.

It was agreed,—That the Members of the Committee submit to the Clerk suggested witnesses in relation to Bills C-23 and C-24, in order that the Clerk schedule witnesses the week of May 21, 1994.

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of its draft report on an Environmental Auditor General.

At 5:15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, MAY 12, 1994 (36)

The Standing Committee on Environment and Sustainable Development met *in camera* at 8:40 o'clock a.m. this day, in Room 307, West Block, the Chair, Charles Caccia, presiding.

Members of the Committee present: Charles Caccia, Jean-Guy Chrétien, Paul DeVillers, Stan Dromisky, John Finlay, Bill Gilmour, Clifford Lincoln, Benoît Sauvageau and Tony Valeri.

Associate Member present: Len Taylor.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: William Murray, Kristen Douglas and Monique Hébert, Research Officers.

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of its draft report on an Environmental Auditor General.

Il est convenu,—Que le Comité présente une motion de félicitations et de remerciements à Kristen Douglas et lui offre ses meilleurs voeux en vue de la naissance prochaine de son deuxième enfant.

At 10:15 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MAY 24, 1994

(37)

The Standing Committee on Environment and Sustainable Development met *in camera* at 10:45 o'clock a.m. this day, in Room 307, West Block, the Chair, Charles Caccia, presiding.

Members of the Committee present: Jim Abbott, Charles Caccia, Jean-Guy Chrétien, Stan Dromisky, John Finlay, Karen Kraft Sloan, Benoît Sauvageau and Tony Valeri.

Associate Member present: Len Taylor.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: William Murray and Monique Hébert, Research Officers.

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of a draft report on the creation of an Environmental Auditor General.

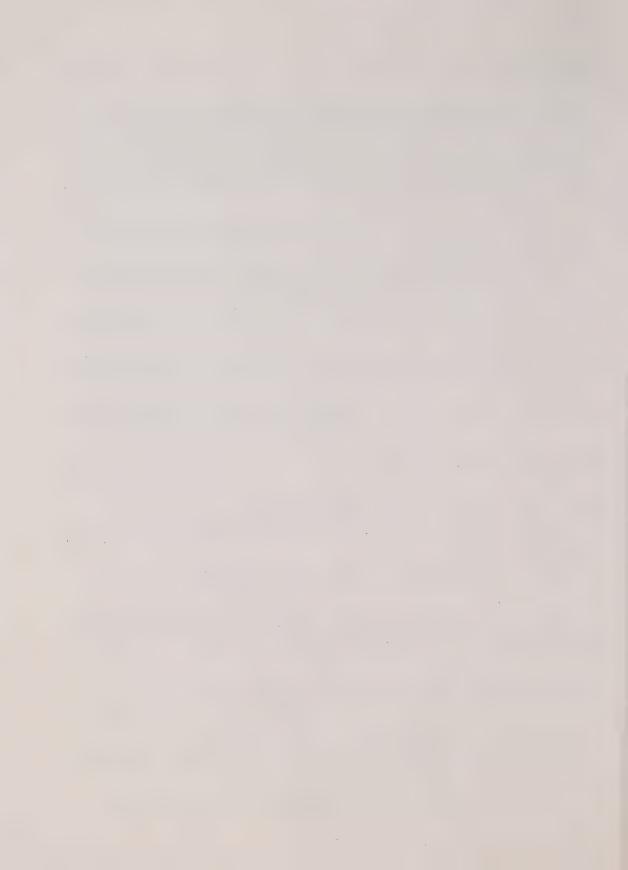
It was agreed,—That the Report be entitled: The Commissioner of The Environment and Sustainable Development.

- That the Terms of Reference, the list of witnesses and the list of briefs received, be appended to the Report.
- That the Committee requests a Government Response to the Report pursuant to Standing Order 109.
- That the draft report, as amended, be adopted as the Committee's First Report to the House and that the Chair present it to the House.
- That the Chair be authorized to make such grammatical and editorial changes to the Report as may be necessary without changing the substance of the Report.
- That, in addition to the 550 copies printed by the House, the Committee print 3,000 copies of its Report in tumble format.
 - That a News Release be issued and a News Conference organized.
- That the Committee retain the professional services of Glen Okrainetz, to assist in preparing a News Release, contact non-governmental organizations, media and to provide a follow-up and an analysis of the news coverage; and that the contract be from May 25 to June 3rd, 1994 for an amount not to exceed \$900.00 not including legitimate expenses.

At 1:00 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

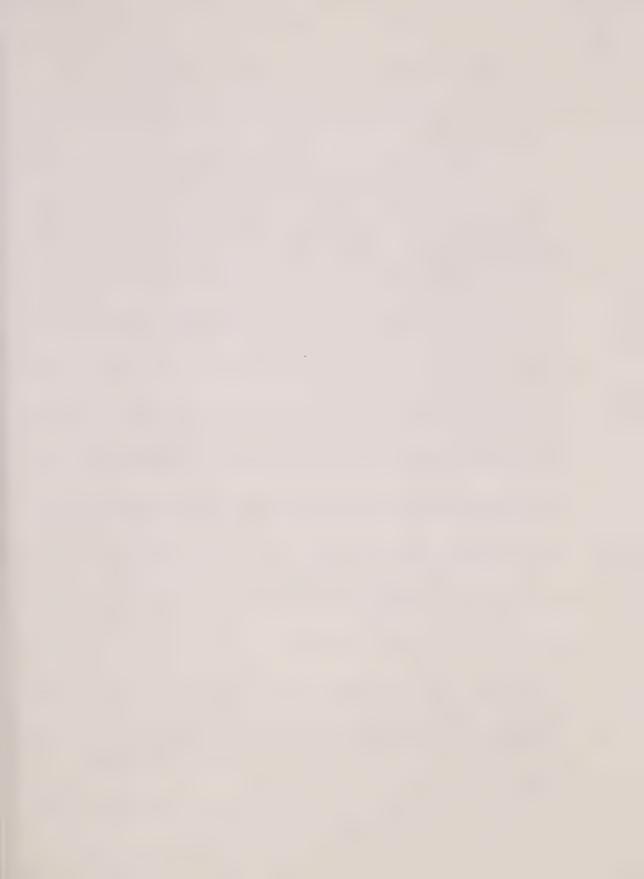
Normand Radford

Clerk of the Committee









TE WYKDI 74 WYI 1884

(28)

Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable se réunit à huis clos à 10 h 45, dans la salle 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Charles Caccia (président).

Membres du Comité présents: Jim Abbott, Charles Caccia, Jean-Guy Chrétien, Stan Dromisky, John Finlay, Karen Kraft Loan, Benoît Sauvageau et Tony Valeri.

Membre associé présent: Len Taylor.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Monique Hébert et William Murray, attachés de recherche.

Conformément au mandat que lui contêre le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité examine un projet de rapport sur le vérificateur général de l'environnement.

Il est convenu—Que le titre du rapport soit: Un commissaire de l'environnement et du développement durable.

- Que le mandat du Comité, la liste des témoins et celle des mémoires reçus figurent en annexe au rapport.

 − Qu'en application de l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de donner une réponse au rapport.

 Que le projet de rapport, modiffé, soit adopté (Premier rapport du Comité) et que le président le présente à la Chambre.

 Que le président soit autorisé à apporter au rapport les changements jugés nécessaires à la rédaction et à la typographie, sans en altérer le fond.

– Qu'en supplément des 550 exemplaires imprimés par la Chambre, le Comité fasse tirer 3 000 $\,$

- Qu'un communiqué soit publié et une conférence de presse organisée.

— Que le Comité retienne les services de Glen Okrainetz pour l'aider à rédiger le communiqué, contacter des organismes non gouvernementaux et les médias, et assurer le suivi et l'analyse de la

couverture de presse; que la durée du contrat soit du 25 mai au 3 juin, et que la rétribution ne dépasse pas 900 \$, excluant des frais raisonnables.

autres exemplaires, format tête-bêche.

À 13 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

TE WEBCKEDI II WYI 1884

(35)

Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable se réunit à huis clos à 15 h 45, dans la salle 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Charles Caccia (président).

Membres du Comité présents: Charles Caccia, Jean-Guy Chrétien, Paul DeVillers, Stan Dromisky, John Finlay, Bill Gilmour, Karen Kraft Loan, Clifford Lincoln, Benoît Sauvageau et Tony Valeri.

Membre associé présent: Len Taylor.

Aussi présents : Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement : Kristen Douglas, Monique Hébert et William Murray, attachés de recherche.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité examine ses travaux à venir.

Il est convenu — Que les membres du Comité présentent au greffier une liste de témoins, en vue de l'étude des projets de loi C-23 et C-24, afin que ce dernier prépare le programme de la semaine du 21 mai.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité examine une projet de rapport sur le vérificateur général de l'environnement.

A 17 h 15, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

TE 1EADI 17 WYI 1664

(9E)

Le Comité permanent de l'énvironnement et du développement durable se réunit à huis clos à 8 h 40, dans la salle 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Charles Caccia (président).

Membres du Comité présents: Charles Caccia, Jean-Guy Chrétien, Paul DeVillers, Stan Dromisky, John Finlay, Bill Gilmour, Clifford Lincoln, Benoît Sauvageau et Tony Valeri.

Membre associé présent: Len Taylor.

Aussi présents : Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement : Kristen Douglas, Monique Hébert et William Murray, attachés de recherche.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité examine une projet de rapport sur le vérificateur général de l'environnement.

It was agreed, — That the Committee adopt a motion congratulating and thanking Kristen Douglas and extending to her best wishes on the upcoming birth of her second child.

A 10 h 15, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité examine un projet de rapport sur le mandat du vérificateur général de l'environnement.

A 18 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

(33) TE JENDI 2 WYI 1884

Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable se réunit à huis clos à 8 h 35, dans la salle 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Charles Caccia (président).

Membres du Comité présents : Charles Caccia, Jean-Guy Chrétien, Paul DeVillers, John Finlay, Karen Kraft Loan, Benoît Sauvageau.

Membre suppléant présent : Dave Chatters remplace Bill Gilmour.

Membres associés présents: Peter Adams, Bob Mills, Len Taylor et Andrew Telegdi.

Aussi présents : Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement : Kristen Douglas, Monique Hébert et William Murray, attachés de recherche.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité examine un projet de rapport sur le mandat du vérificateur général de l'environnement.

Il est convenu — Que Jean-Guy Chrétien et Benoît Sauvageau puissent annexer une opinion dissidente au rapport du Comité sur le mandat du vérificateur général de l'environnement.

À 12 h 40, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

(34) TE WYKDI 10 WYI 1664

Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable se réunit à huis clos à 15 h 45, dans la salle 306 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Charles Caccia (président).

Membres du Comité présents: Charles Caccia, Jean-Guy Chrétien, Paul DeVillers, Stan Dromisky, John Finlay, Bill Gilmour, Karen Kraft Loan, Clifford Lincoln, Benoît Sauvageau et Tony Valeri.

Membre associé présent: Len Taylor.

Aussi préssents : Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement : Kristen Douglas, Monique Hébert et William Murray, attachés de recherche.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité examine un projet de rapport sur le mandat du vérificateur général de l'environnement.

À 17 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

- Que le sous-comité soit présidée par Karen Kraft Loan et compte six autres députés, trois du parti libéral, un du Bloc Québécois, un du Parti réformiste, ainsi que Len Taylor comme membre associé, soit sept en tout;
- Que les membres soient désignés par le président du Comité permanent en consultation avec le parti ministériel, les partis d'opposition et Len Taylor;
- Que le remplacement des membres du Sous-comité soit effectué selon les alinéas 114(2) b) et c);
- Que le Sous-comité soit autorisé à retenir les services d'un attaché de recherche de la Bibliothèque du Parlement;
- Que le Sous-comité ait tous les pouvoirs du Comité permanent (sauf celui de faire rapport à la Chambre);
- Qu'un virement de dix mille dollars soit effectué du budget du Comité permanent à celui du Sous-comité;
- Que, sur demande du Sous-comité, le président du Comité permanent fasse le nécessaires pour que le Sous-comité, ou son personnel, obtienne de la Chambre la permission de voyager;
- Que le Sous-comité présente au Comité permanent le programme des manifestations, incluant ses besoins en ressources humaines et financières.

Un débat s'ensuit.

À 10 h 24, la séance est suspendue.

`

A 11 h 07, la séance reprend.

Le Comité reprend l'étude du mandat d'un vérificateur général de l'environnement : Options diverses.

À 12 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

TE WEKCKEDI 4 WYI 1884

(35)

- Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable se réunit à huis clos à 15 h 10, dans la salle 306 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Charles Caccia (président).
- Membres du Comité présents : Jim Abbott, Charles Caccia, Jean-Guy Chrétien, Paul DeVillers, Stan Dromisky, John Finlay, Bill Gilmour, Karen Kraft Loan, Benoît Sauvageau et Tony Valeri.

Membre suppléant présent : Sarkis Assadourian remplace Clifford Lincoln.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Kristen Douglas, Monique Hébert et William Murray, attachés de recherche.

Procès-verbaux

(30) TE WYBDI 70 YAKIT 1884

[Traduction]

Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable se réunit à huis clos à 11 h 15, dans la salle 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Charles Caccia (président).

Membres du Comité présents: Jim Abbott, Charles Caccia, Jean-Guy Chrétien, Stan Dromisky, John Finlay, Bill Gilmour, Karen Kraft Loan et Tony Valeri.

Membre associé présent: Len Taylor.

Aussi présents : Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement : Kristen Douglas et William Murray, attachés de recherche.

Conformément au mandat que lui contêre le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité examine le mandat d'un vérificateur général de l'environnement : Options diverses.

À 12 h 45, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

(31) TE JENDI 78 VABIT 1884

Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable se réunit à huis clos à 8 h 46, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Charles Caccia (président).

Membres du Comité présents: Charles Caccia, Jean-Guy Chrétien, Stan Dromisky, John Finlay, Bill Gilmout, Karen Kraft Loan, Clifford Lincoln, Benoît Sauvageau et Tony Valeri.

Membre associé présent: Len Taylor.

Aussi présents : Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement : Kristen Douglas et William Murray, attachés de recherche.

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité examine le mandat d'un futur vérificateur général de l'environnement : Options diverses.

It was agreed, —That the Clerk destroy the transcript of this meeting when researchers will no longer need it.

Il est proposé,—Que, conformément aux alinéas 108(1)a) et b), le Comité permanent de l'environnement et du développement durable, autorisé à organiser des manifestations environnementales auxquelles participeraient des parlementaires, des éducateurs, des représentants de l'entreprise privée, de syndicats et d'organismes non gouvernementaux (ONG), et que le Sous-comité fasse rapport de temps en temps.



Demande de réponse du gouvernement

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale dans les 150 jours suivant le dépôt de ce rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents ($fascicules~n^{os}5$, 6, 8, 10, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 et 27) qui comprend le présent rapport, est déposé.

Resbectuensement sonmis,

Le président,

CHARLES CACCIA, DÉPUTÉ

Ministre de l'Environnement (Nouveau-Brunswick) – L'honorable Jane Barry

Ministre des ressources renouvelables (Territoires du Nord-Ouest) – L'honorable Stephen Kakfwi

Ministre des ressources renouvelables (Yukon)

– L'honorable Bill Brewster

Régionale Laurentides-Lanaudière

«Robert Gale Associates»

Sheridan, William

Société canadienne des biologistes de l'environnement

«Smith Environmental Association»

Statistique Canada

- Philip Smith, directeur, Division des comptes nationaux et de l'environnement

Union québécoise pour la conservation de la nature

Université d'Ottawa, Institut de recherche sur l'environnement et l'économie

«University of Toronto Environmental Coalition»

«Winnipeg Water Protection Group Inc. (The)»

Némoires Mémoires

Aird, Paul L., professeur, Université de Toronto

Association canadienne de vérification environnementale

Association charbonnière canadienne

Association des industries solaires du Canada

Bergeron, Jean-Marie, professeur, Université de Sherbrooke

«Bert Riggall Environmental Foundation (The)»

Bureau du Vérificateur général (Nouveau-Brunswick)

Comité de l'environnement de Chicoutimi Inc.

Daana, Sunce

«East Kootenay Environmental Society (E.K.E.S.) Sparwood Recycling»

Fédération canadienne de la faune

«Fraser River Coalition»

— Wendy Turner, présidente intérimaire

- Jane Binkert, secrétaire

Graham, Kenny

«Grasslands Naturalists»

Groupe de travail sur les pesticides

Gourlay, Laurie

«Minister of Alberta Environmental Protection – L'honorable Brian Evans, c.r.

Ministère des affaires étrangères et du commerce international

Ministre de l'Environnement (Colombie-Britannique) – L'honorable Moe Sihota

Ministre de l'Environnement (Nouvelle-Écosse) – L'honorable Robert S. Harrison

e Date	Fascicul	eraliusitreq no snoitseinegaO
Le jeudi 14 avril 1994	50	Ressources Futures Internationales
		François Bregha, président
Le Lundi 18 avril 1994	77	Scott & Aylen Michael Cochrane, avocat (ancien président du Groupe de travail sur la loi concernant les droits environnementaux de l'Ontario)
Le mardi 19 avril 1994	77	«Sierra Club of Canada» Elizabeth May, représentante nationale
Le mardi 22 février 1994	9	Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie Ron Doering, directeur général
VOOLING TO IL.	,,,	Philippe Clément, expert-conseil
Le jeudi 21 avril 1994	97	Université de New York Faye Duchin, professeur agrégée en recherches "Robert F. Wagner Graduate School", directrice, "Institute of Economic Analysis"
Le jeudi 10 mars 1994	8	Université George Mason Carrie Meyer, professeur d'économie
Le mardi 12 avril 1994	18	«United Native Nations» Daniel Hill, directeur des opérations
Le mardi 12 avril 1994	81	«West Coast Environmental Law Association» William J. Andrews, directeur executif

Date	Fascicule	Organisations ou particuliers
Le mercredi 20 avril 1994	52	Fondation canadienne pour la vérification intégrée
		JP. Boisclair, directeur exécutif
Le mardi 12 avril 1994	81	Grand conseil des Cris (du Québec) Kenny Blacksmith, grand chef adjoint
		Bill Namagoose, directeur exécutif
		Brian Craik, directeur des relations fédérales
Le mercredi 20 avril 1994	72	Institut canadien des comptables agréés
		Randy Billing, président, ICCA, Étude de recherches sur la performance environnementale
		William Buchanan, vice-président principal, Études et standards
		Yves Gauthier, membre, Comité sur les critères de contrôle de l'ICCA (ancien membre du Comité de recherche de la Fondation canadienne de vérification intégrée)
Le mardi 22 février 1994	9	Institut international du développement
		durable Art Hanson, président et chef de direction
Le jeudi 14 avril 1994	70	«Institute of Environmental Research»
		Peter Homenuck, partenaire
Le mardi 12 avril 1994	18	«Inuit Tapirisat of Canada»
		Rosemarie Kuptana, présidente
		James Kneen, recherchiste
Le jeudi 21 avril 1994	97	KPMG Environmental Services Inc.
		Richard M. Harris, président V. Ann Davis, vice-présidente principale et
		directrice
Le jeudi 14 avril 1994	70	Les Ami(e)s de la Tèrre
, 001 i' it i' 1 1	L/ 1	Susan Tanner, directrice exécutive
Le Lundi 11 avril 1994	LΙ	Lachance, Claude-André président, Programme de recherches de l'environnement et de l'économie,
		«Conference Board of Canada»

Le jeudi 24 mars 1994	91	Janet Davies, directrice générale intérimaire Direction générale d'Eco-Civisme
		et coordination
Le mardi 19 avril 1994	77	Richard Smith, directeur général, Planification
Le mercredi 16 février 1994	t	Danielle Wetherup, sous-ministre adjoint
Le jeudi 24 mars 1994 Le mardi 19 avril 1994	77 19	Laura Talbot-Allan, sous-ministre adjointe Services ministériels
Le mardi 19 avril 1994	77	Nick Mulder, sous-ministre
Le mercredi 16 février 1994	†	L'hon. Sheila Copps, c.p., Vice-première ministre et ministre de l'Environnement
		Environnement Canada
		Alan Winberg, directeur, Division de la politique et l'évaluation
Le jeudi 24 mars 1994	91	Conseil du Trésor du Canada
		Jon Grant, président
Le lundi 11 avril 1994	LI	La Compagnie Quaker Oats du Canada
		Maxwell Yalden, président
_		personne
Le mardi 19 avril 1994	23	Commission canadienne des droits de la
	C7	Commissariat aux langues officielles Victor C. Goldbloom, commissaire
Le mardi 19 avril 1994	73	Yves Corriveau, directeur
LCCI IIIAN 71 INDIII 77	81	Centre québécois du droit de l'environnement
Le mardi 12 avril 1994		David Runnalls, conseiller principal
Le jeudi 17 février 1994	\$0	
		Mohamed Sahnoun, ambassadeur, boursier Pearson du CRDI
		international
Le mercredi 23 mars 1994	I2	Centre de recherches pour le développement
		John Wolfe, directeur, Programmes environnementaux
Le mercredi 13 avril 1994	61	«Canadian Standards Association»
Date	Fascicule	Organisations on particuliers

VANNEXE C

zniomiT

Date	Fascicule	Organisations on particuliers
Le mardi 12 avril 1994	81	Association canadienne des industries de l'environnement (Ontario)
Le lundi 18 avril 1994	17	Gary Gallon, président Association canadienne du droit de
		l'environnement Paul Muldoon, conseiller juridique (ancien membre du Groupe de travail sur la loi concernant les droits environnementaux de l'Ontario)
4601 lirvs 21 ibrsm 9.4	81	Association du Barreau canadien Franklin Gertler, avocat, Droit environnemental et constitutionnel (et membre de l'exécutif de la Section nationale du droit de l'environnement) Patrick Robardet, directeur des affaires
Le mercredi 13 avril 1994	61	juridiques à l'Office du protecteur du citoyen du Québec
LCCI WAN CI INDIDIDII 27	61	Association québécoise de vérification envi- ronnementale Jean Godin, vice-président Hubert Lavigne, représentant
4991 srsm 81 ibrsm 34	10	Bureau du commissaire parlementaire de la Nouvelle-Zélande pour l'environnement Helen R. Hughes, commissaire
Le mardi 22 mars 1994	14	Bureau du vérificateur général du Canada L. Denis Desautels, vérificateur général du Canada
V001 1:000 01 11 1		Wayne Cluskey, directeur principal, Direction générale des opérations de vérification
Le mardi 19 avril 1994	77	«Canadian Institute for Environmental Law & Policy» Mark Winfield, directeur de la recherche Glenna Ford, recherchiste
		OPPRESENTATION OF THE PROPERTY

(7) quelle expérience le gouvernement fédéral a-t-il pu retenir de ses commissions (par exemple, le commissaire aux langues officielles, la Commission canadienne des droits de la personne)?

re choix du moment

Si le comité présentait son rapport au plus tard le 31 respecter l'endagement qu'il a pris de désigner un respecter l'engagement qu'il a pris de désigner un commissaire à l'environnement.

nomination sur les ressources du gouvernement, sur pour éviter les chevauchements et sur ses efforts emplois?

 dans quelle mesure les mécanismes et programmes fonctions voulues? À cet égard, le comité voudra fonctions voulues? À cet égard, le comité voudra fonctions voulues?

- Jes activités courantes du vérificateur
- les programmes gouvernementaux qui visent à sméliorer les méthodes de gestion et de fonctionnement des ministères; à ce sujet, le programme fédéral de gérance de programme fédéral de gérance de partenariat qui a été établi, pour la responsabilisation en matière du responsabilisation en matière et Environnement, entre le Conseil du Trésor d'environnement canada et qui a pour but et Environnement canada et qui a pour but d'inciter les ministères fédéraux à prendre d'inciter les ministères fédéraux à prendre d'inciter les ministères fédéraux à prendre d'inciter les ministères le conseil du Trésor d'inciter les ministères le dons le d'inciter les ministères fédéraux à prendre des d'inciter les ministères le dons le d'inciter les ministères le dons le d'inciter les ministères le dons le d'inciter les ministères le dons de l'environnement,
- le rôle que peuvent jouer les organisations non gouvernementales pour évaluer les politiques environnementales du gouvernement, par exemple, les groupes écologiques, les instituts de recherche en gestion des affaires publiques et la Table ronde affaires publiques et la Table ronde affaires publiques et la Table ronde affaires publiques et la Table ronde
- la compétence provinciale;
- (5) quelle a été l'expérience des provinces à ce sujet, en particulier l'Ontario qui a un commissaire à l'environnement? À considérer citoyen dans les provinces, par suite des craintes qu'expriment les citoyens au sujet de l'environnement;
- (6) quelle est la situation dans les autres pays? Le comité voudra peut-être ici examiner le rôle qu'a joué et l'expérience qu'a acquise à ce sujet le commissaire parlementaire à l'environnement de la Nouvelle-Zélande; et

Dans son document Pour la création d'emplois - Pour la l'engagement que voici :

"Ensuite, un gouvernement libéral désigners un commissaire à l'environnement qui sera comptable envers le Parlement et disposera de pouvoirs semblables à ceux du vérificateur général. Le commissaire à l'environnement rendrait ses conclusions, tous les ans, sur l'adaptation des programmes et de l'effort financier au respect de l'environnement ainsi que sur l'adaptation et le bon respect des lois eur financier au commissaire d'ouvrir une enquête lorsque environnementales. Les particuliers pourraient environnement su commissaire d'ouvrir une enquête lorsque demander au commissaire d'ouvrir une enquête lorsque pas respectées."

Les questions à prendre en considération

Au cours de ses délibérations sur le projet d'établissement du poste de commissaire à l'environnement, le comité voudra peut-être tenir compte des considérations suivantes :

- (1) les fonctions du futur commissaire à l'environnement. Celles-ci pourraient inclure :
- vérifier si le gouvernement réussit de façon efficace et efficiente à réaliser les objectifs de ses politiques et de ses programmes en matière d'environnement et de développement durable,
- évaluer les politiques gouvernementales qui portent sur l'environnement et le développement durable, et
- fouctionnement des ministères;
- snrke dn.on bonkes vouloir lui attribuer?

 soute a acquitter de ces fonctions et de toute
 content a acquitter de ces fonctions et de toute
- quelles seraient les répercussions de cette pris de restreindre ses crédits buddétaires, que le convernement a

DE COMMISSAIRE À L'ENVIRONNEMENT

sur l'environnement et le développement durable Comité permanent de la chambre des communes

REFERENCE POUR LE POSTE

aider le comité au cours de ses délibérations. l'environnement. Les observations qui suivent pourront qu'il a pris de désigner un commissaire à ligne de conduite à suivre pour respecter l'engagement comité aideront le Gouvernement à retenir la meilleure L'opinion des intervenants et les recommandations du laquelle on désignera un commissaire à l'environnement. annoncé son intention d'étudier la proposition selon Le Gouvernement se réjouit de ce que le comité ait

Tramentenda d

des décisions à tous les niveaux de notre société. développement durable comme une composante intégrante Couvernement a pour principe de faire valoir le l'environnement et de la politique étrangère. Le sociaux et économiques et dans les secteurs de complémentarité des mesures prises dans les domaines Le programme du gouvernement repose sur la

ses décisions environnementales et économiques. ton et prendre ses responsabilités : il doit intégrer l'environnement, Le gouvernement fédéral doit donner le des plans d'action où s'harmonisent l'économie et gouvernement fédéral dolvent y donner suite et adopter économique national. Tous les ministères du dissocier le programme environnemental du plan d'emplois - Four la relance économique, on ne peut plus Comme en fait foi le document Pour la création

économiques pour protéger l'environnement. de manière à utiliser efficacement des instruments facteurs qui incitent à ne pas adopter ces pratiques, saines pratiques environnementales ainsi que les l'environnement afin de déterminer les obstacles à de gouvernementales qui travaillent dans le domaine de gouvernement, de l'industrie et des organisations non groupe de travail rassemblant des représentants du annoncé dans le budget récent qu'on établirait un Comme point de départ, le ministre des Finances a

rapport avant la fin mai. service au gouvernement s'il pouvait lui remettre son s'offriront à lui. Comme je l'ai dit lorsque je me suis présentée devant le comité, ce dernier rendrait un immense l'environnement. Le comité jugera peut-être bon d'en tenir pour respecter son engagement de désigner un commissaire à

delibérations. Le gouvernement, pour sa part, attend J'espère que ce document aidera le comité dans ses

impatiemment son analyse et ses recommandations.

Je vous prie d'agréer, cher Charles, l'expression

Sheila Copps

Shilly

de mes meilleurs sentiments.

KIN ONG Ottawa (Ontario) Chambre des communes Edifice du Centre, bureau 353-5 et du développement durable cygrae de l'environnement Comité permanent de la Chambre des communes President L'honorable Charles Caccia

Je tiens tout d'abord à vous remercier de m'avoir Cher Charles,

sporder les principales questions. peut jouer le comité permanent pour aider le gouvernement à matière de développement durable et du rôle important que m, sufrefeuir avec vous du programme du gouvernement en l'environnement et du développement durable. J'ai aimé comité permanent de la Chambre des communes chargé de donné l'occasion de rencontrer, le 16 février dernier, le

consultation avec les intervenants. Le gouvernement s'est I , sun i comptons respecter cet engagement en priorités à ce sujet, c'est de nommer un commissaire à Comme vous le savez, l'une de nos grandes

1 environnement dont on propose la création du poste. pouvoirs, du rôle et des responsabilités du commissaire à de mettre au premier rang de son ordre du jour l'étude des appuyons donc sans hésiter l'intention du comité permanent parlementaires à l'élaboration des politiques. également engagé à faire participer les comités

projet du comité d'examiner cette proposition visant à Vous vous souviendrez que, lorsque j'ai parlé du

points que le gouvernement devra prendre en considération document c1-joint expose justement certains des principaux de fournirais au comité un document de référence. désigner un commissaire à l'environnement, j'ai précisé que

nous croyons que la Loi sur le vérificateur général devrait être modifiée en ce sens. Quant à lui, le ministre de l'Environnement doit assumer le leadership en matière de politique et de stratégie quant au développement durable.

Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable pourrait être chargé d'étudier les rapports déposés par le vérificateur général afin de proposer des solutions aux problèmes qui y seraient présentés et d'assurer le suivi des recommandations retenues.

Par cette proposition, l'on joindrait l'expertise du vérificateur général dans le domaine de l'évaluation des politiques à la responsabilité des parlementaires face aux décisions d'ordre politique.

L'environnement et le développement durable sont des préoccupations majeures du Bloc québécois. Une bonne partie des objectifs et intentions contenus dans le rapport du Comité coïncident avec les nôtres. Nous croyons toutefois que le Comité pave la voie à un organisme qui ne fera qu'ajouter au fouillis et à la confusion qui règnent dans le domaine de l'évaluation environnementale. La meilleure décision est, dans ce cas-ci, la plus simple, mais également la moins environnementale. La meilleure décision est, dans ce cas-ci, la plus simple, mais également la moins

rentable électoralement.

La position du Comité à l'effet que les chevauchements et les empiètements entre le commissaire et les autres organismes oeuvrant en environnement seront peu probables, ne nous apparaît pas convaincante. Nous sommes plutôt enclins à penser le contraire.

S. LA PROPOSITION DU COMITÉ

Le Bloc québécois ne conteste pas la position du Comité quant aux recommandations sous-jacentes à la décision de créer un poste de commissaire à l'environnement. En fait, nous sommes en accord avec la plupart des recommandations et nous croyons que les autres membres du Comité ont effectué un travail sérieux dans le cadre qu'ils s'étaient établis. Nous ne critiquerons donc pas les modalités du projet car les divergences d'opinions sont bien plus profondes. C'est à la prémisse même, la nécessité de créer ou non ce poste, que nous croyons que le Comité fait fausse route. Quoi qu'en dise le Comité, les fonctions attribuées au commissaire ne seront pas différentes de celles qu'occupaient, ou auraient dû occuper, le ministère de l'Environnement, le vérificateur général et le Parlement.

A cet égard, il n'est pas étonnant de trouver dans le rapport du Comité, à titre de recommandation, que : «l'un des premiers aspects de la politique fédérale qu'éval·:?». Le commissaire soit la capacité d'Environnement Canada de diriger le gouvernement vers la durabilité et, comme complément, que le commissaire évalue l'évolution et les progrès des autres ministères de vers le développement durable». Paradoxalement, le Comité a chargé le futur commissaire de déterminer pourquoi la création de son poste s'est, vue l'ineptie du ministère de l'Environnement, avérée nécessaire. Car parmi les fonctions qui seraient attribuées au commissaire, plusieurs se trouvent déjà dans la Loi sur le ministère de l'Environnement, trouvent déjà dans la Loi sur le ministère de l'Environnement et devraient donc relever de la tresponsabilité du ministère. Ce dernier ne fait donc que se désengager de certaines de ses responsabilités pour ensuite les transférer au commissaire. Le premier rôle du Bureau du commissaire sera donc d'analyser les causes de son existence.

6. CONCLUSION

Les députés du Bloc québécois croient que la création du poste de vérificateur général en environnement devrait respecter trois principes :

- il est de la responsabilité du gouvernement de faire les politiques et de celle du vérificateur de les vérifier;
- on doit éviter de multiplier les organismes ayant des mandats semblables;
- il est impératif de lier intrinsèquement les aspects économique et environnemental aux décisions et politiques du gouvernement fédéral.

Pour répondre aux exigences de ces principes, le Bloc québécois propose que le mandat du vérificateur général en environnement soit donné au Bureau du vérificateur général et que les ressources nécessaires pour bien accomplir son rôle lui soient accordées.

Pour des raisons de transparence et d'efficacité, le vérificateur général ne devrait plus être limité à la présentation au Parlement et à la population d'un seul rapport annuel. Par conséquent,

certains problèmes liés au chevauchement des compétences des gouvernements provinciaux et fédéral face aux questions environnementales.

4. LES POUVOIRS DÉJA EXISTANTS

La création d'un poste de commissaire à l'environnement évitera-t-elle le double emploi et les chevauchements? Rien n'est moins sûr, compte tenu du nombre important d'entités administratives fédérales qui occupent directement ou indirectement des fonctions qui seront dévolues au commissaire de l'environnement.

Il est par ailleurs étonnant de constater la difficulté évidente du ministère de l'Environnement à exercer les pouvoirs que lui confère la Loi sur sur le ministère de l'Environnement. En plus de veiller sur l'ensemble des domaines touchant l'environnement, les pouvoirs du ministère s'étendent également à d'autres domaines de compétence du Parlement liés à l'environnement. Ses fonctions sont nombreuses, car il est le maître d'ocuvre de l'élaboration des politiques en matière environnementale ainsi que le principal promoteur fédéral auprès des ministères, organismes et conscils fédéraux sur les questions touchant l'environnement. Malgré ses multiples prérogatives et son pouvoir réglementaire, notamment celui conféré par la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, les ressources mises à sa disposition demeurent insuffisantes pour accomplir son rôle.

En réponse à une question posée par un député de l'Opposition officielle, le sous-ministre Nick Mulder témoignait devant le Comité dans les termes suivants :

«(...) beaucoup de loi sont laxistes et permettent aux ministères de faire diverses choses. Les ressources et les capacités requises pour accomplir tout le travail qui devrait être fait ne sont pas nécessairement fournies.»

En parlant des pouvoirs de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, il poursuit :

«La question est de savoir si nos activités sont suffisantes. On peut toujours présenter des argument, le gouvernement n'a pas suffisamment de ressources pour permettre à tout le monde de faire ce qu'on aimerait faire.»

Ceci nous laisse perplexe, car malgré les ressources dont le ministère dispose, le Comité considère tout de même nécessaire de créer une structure supplémentaire dont les pouvoirs et responsabilités chevaucheront plusieurs organismes déjà existants.

Outre le ministère de l'Environnement et la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, plusieurs organismes s'inscrivent dans le sillon du travail qu'effectuera le commissaire. Nous pensons au Bureau fédéral d'examen de l'évaluation environnement, au Pureau de Vert du Canada, au groupe chargé de rédiger les rapports sur l'état de l'environnement, au Bureau de la gérance de l'environnement, au Partenariat pour la responsabilisation en matière d'environnement, pour ne nommer que ceux-ci.

En plus de ces différentes instances, il faudra ajouter nécessairement le vérificateur général, qui, comme nous l'avons déjà souligné, effectue l'évaluation de l'application des politiques gouvernementales en matière environnementale.

L'implication politique du vérificateur général en environnement

Une question centrale du projet s'est profilée au cours des témoignages et discussions au sein du Comité : doit-on doter le vérificateur général en environnement du pouvoir de critiquer les décisions politiques du gouvernement fédéral? A cette question, le vérificateur général a répondu :

«Les questions de politique de haute instance sont la prérogative exclusive du Parlement. (...) Au Canada, les vérificateurs législatifs doivent éviter de formuler des observations sur les mérites des décisions politiquees; ils doivent plutôt réserver leurs commentaires sur la manière dont elles sont appliquées. (...) Le Bureau du vérificateur général pourrait sérieusement et rapidement nuire à sa réputation d'indépendance et d'objectivité et compromettre sa crédibilité. Un vérificateur général de l'environnement, nommé expressément pour s'occuper de questions l'environnementales, qui devrait à la fois procéder à des vérifications et jouer ces autres rôles, courrait des risques semblables.»

Nous croyons également que le rôle des parlementaires et celui du vérificateur général en environnement doivent être clairement distingués. Les études et rapports du vérificateur général doivent être des outils aidant les parlementaires dans leur rôle. Dans le cadre du système actuel, ces rôles ne peuvent être associés ou superposés au sein d'un organisme qui aurait ainsi un mandat ambigu.

Le leadership et les responsabilités face à l'application des principes du développement durable aux activités gouvernementales relèvent donc du gouvernement et de ses ministères, comme il est du rôle des député(e)s de l'opposition et de celle des groupes environnementaux d'informer la population de l'impact des décisions du gouvernement.

3. LE RESPECT DES COMPÉTENCES DES PROVINCES

Le partage des compétences en matière environnementale a suscité par le passé de vives tensions entre les provinces et le gouvernement fédéral, comme en fait foi le rapport du Comité. Il est prévu que, dans le cadre du mandat donné à ce commissaire, celui-ci devra examiner des mesures prises au niveau provincial s'il veut être en mesure d'évaluer la législation et les politiques fédérales.

Même si le Comité reconnaît que ce sujet est «délicat», nous croyons que le rôle d'évaluation des politiques et des activités provinciales en matière environnementale, par le commissaire à l'environnement, risque d'aviver ces tensions. La poursuite des activités de développement durable commande le respect des juridictions, en incitant davantage le gouvernement à déployer des approches basées sur la responsabilisation des intervenants qui occupent le même champ, qu'ils soient provinciaux, autochtones ou du gouvernement fédéral. La situation fort complexe qui résultera des initiatives du commissaire lorsqu'il désirera évaluer les politiques des provinces, même si ce n'est que par souci d'évaluer les politiques des provinces, même des n'est que par souci d'évaluer les politiques fédérales, constituera un autre chapitre dans la saga des chevauchements et des dédoublements propres au domaine de l'environnement.

Par sa connaissance approfondie des contraintes reliées au travail des vérificateurs des provinces et des litiges entre les paliers de gouvernement, le vérificateur général possède déjà l'expertise pour faciliter la tenue de vérifications fédérales-provinciales simultanées ou conjointes. En ce sens, nous sommes d'accord avec son affirmation voulant qu'il contribuerait à surmonter

Le développement durable

Denis Desautels nous a fait part de l'importance d'intégrer les questions environnementales au questions économiques et sociales, dans le cadre du développement durable :

«A mon avis, intégrer la vérification des questions environnementales à celles d'autres questions est conforme au développement durable. (...) L'indépendance, l'objectivité et la crédibilité du vérificateur général sont déjà établies. On éviterait la confusion et le dédoublement des rôles du vérificateur général et du vérificateur général en environnement. On accentuerait l'adhésion au principe du développement durable, en vertu duquel les questions environnementales doivent faire l'objet de la même procédure de vérification que les questions économiques et sociales.»

L'approche multidisciplinaire du Bureau du vérificateur général, conjuguée à une méthodologie éprouvée ainsi qu'à une infrastructure déjà établie, nous assure que toutes les politiques et activités du gouvernement fédéral seraient vérifiées sous l'angle du développement durable, de manière compétente et efficace.

Les responsabilités actuelles du vérificateur général

Le vérificateur général a déjà plusieurs responsabilités dans le domaine environnemental. Il a pour objectif de vérifier si les ministères fédéraux et les sociétés d'État se conforment aux lois, aux politiques environnementales et aux lois et politiques s'y rapportant. Il doit vérifier s'ils respectent les procédures d'évaluation, de vérification et d'examen prévues par la loi en matière d'environnement. De plus, il est tenu de vérifier si ces organismes fédéraux s'acquittent de leurs responsabilités en matière de réglementation, de mise en application et de surveillance des questions environnementales. Il ne s'agit pas ici de faire un relevé exhaustif de l'ensemble des fonctions du vérificateur général sur la question de l'environnement mais plutôt de démontrer que son mandat englobe la plupart des responsabilités que l'on pourrait attribuer à un commissaire à l'environnement.

Le lien entre le gouvernement et le public

Une des préoccupations exprimées par des membres du Comité est relative à la possibilité pour le public d'effectuer des plaintes par rapport aux activités du gouvernement fédéral. Tout d'abord, la Loi canadienne sur la protection de l'environnement prévoit déjà, à l'article 108(1), la possibilité pour les citoyens de demander une enquête sur tout fait constituant selon eux une infraction à cette loi.

Même si, dans le cadre actuel de ses fonctions, le vérificateur ne reçoit pas formellement les plaintes du public, il pourrait fort bien, à son avis, s'acquitter de cette tâche :

«Nous pourrions accepter les requêtes émanant de la population et les acheminer aux ministres responsables afin qu'ils les étudient, prennent des mesures correctrices, y répondent et surveillent les résultats. Nous rendrions alors compte au Parlement du nombre et du type de requêtes reçues et de l'état d'avancement des mesures correctives.»

VANREKE V

SiosodouQ sold ub soludob sob otrobissib noiniqO

I. INTRODUCTION

Au cours de la dernière campagne électorale, le Parti libéral du Canada prenait l'engagement de créer un poste de commissaire à l'environnement. Le Livre rouge mentionnait à cet égard :

«Un gouvernement libéral désignera un commissaire à l'environnement qui sera comptable envers le Parlement et disposera de pouvoirs semblables à ceux du vérificateur général. Le commissaire à l'environnement rendrait ses conclusions, tous les ans, sur l'adaptation des programmes et de l'effort financier au respect de l'environnement ainsi que sur l'application et le bon respect des lois environnement ainsi que sur l'application et le bon respect des lois environnement ainsi que sur l'application et le bon respect des lois environnement ainsi que sur l'application et le bon respect des lois environnement ainsi que sur l'application et le bon respect des lois environnement ainsi que sur l'application et le bon respect des lois environnement ainsi que sur l'application et le poir respect des lois en respect des lois en les politiques de l'environnement ne sont pas respectées.»

Suite aux élections, la ministre de l'Environnement a demandé au Comité permanent de l'environnement et du développement durable de déterminer les attributions d'un vérificateur ou d'un commissaire général à l'Environnement. Les députés du Bloc québécois membres de ce comité, Jean-Guy Chrétien, député de Frontenac et Benoît Sauvageau, député de Terrebonne, ont écouté avec attention les témoins venus comparaître devant le Comité sur cette question. Les conclusions qu'ils en tirent sont à ce point différentes de celles des autres membres du Comité que le Bloc québécois doit présenter cette opinion dissidente.

5. UN TÉMOIGNAGE DÉTERMINANT

Parmi tous les témoins qui ont comparu devant le Comité, un témoignage a particulièrement suscité l'intérêt des députés de l'Opposition officielle. Le vérificateur général, Denis Desautels, a en effet indiqué au Comité que son Bureau pourrait, tout dépendant de la portée du mandat qui sera attribué à la fonction envisagée, assumer les responsabilités qui y seront afférentes. Denis Desautels a indiqué que son Bureau dépensait déjà annuellement 4,5 millions, soit 7,5% de son budget, à la vérification des programmes qui ont une incidence environnementale tant directe qu'indirecte. Il estime que son Bureau pourrait assumer pleinement la vérification des questions environnementales et de développement durable à l'aide de crédits supplémentaires de 4,5 millions de dollars, soit un total de 9 millions de dollars.



ses activités de vérification afin qu'elles englobent les questions liées à l'environnement et au développement durable. Cependant, il faudra changer la Loi si le gouvernement veut rendre obligatoire la vérification de ces mêmes questions. Les membres du Comité étaient d'avis que la Loi sur le vérificateur général devait être modifiée en ce sens.

Denis Desautels a également indiqué que son bureau serait disposé à accepter un mandat plus vaste qui inclurait «des rapports plus fréquents nécessiterait que l'on modifie la Loi sur le vérifications», (14:7) Le dépôt de rapports plus fréquents nécessiterait que l'on modifie la Loi sur le vérification général. C'est là un élément important, particulièrement dans le contexte de la vérification environnementale. Si une vérification permettait de constater l'existence d'un problème environnemental urgent, il ne faudrait pas être obligé d'attendre la publication du rapport annuel du vérificateur général pour cemer le problème et le corriger. De plus, le Comité est conscient du fait que les ministères et organismes gouvernementaux sont en train de mettre sur pied de nouveaux systèmes de gestion de l'environnement et que des progrès s'accomplissent dans les domaines de la système de conptabilité et organismes gouvernementaux sont en train de mettre sur pied de nouveaux systèmes de gestion de l'environnement et que des progrès s'accomplissent dans les domaines de la sur le plan de l'intégration de nos ressources naturelles dans notre et seront un jour uniformisées par le Conseil du Trésor dans les conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale. Ces innovations risquent de modifier les notions traditionnelles de comptabilité et la manière dont on vérifie les comptes.

Recommandation no 17

Le Comité félicite le vérificateur général pour ses initiatives en matière d'environnement et l'encourage à poursuivre dans ce domaine. Le Comité recommande aussi que la Loi sur le vérificateur général soit modifiée de manière à lui fournir les instruments nécessaires à cette fin.

- 2. L'indépendance, l'objectivité et la crédibilité du vérificateur général sont déjà établies.
- 3. On évitera la confusion et le dédoublement possibles des rôles du vérificateur général et du vérificateur général de l'environnement.
- 4. On accentuerait l'adhésion aux principes du développement durable, en vertu desquels les questions environnementales doivent faire l'objet de la même procédure de vérification que les questions économiques et sociales.
- 5. Le travail d'un seul vérificateur perturberait moins les activités des organismes faisant l'objet d'une vérification que la présence d'une nouvelle instance externe de vérification.

.0

Le Bureau du vérificateur général, grâce aux liens qu'il entretient avec les vérificateurs législatifs des provinces, peut faciliter la tenue de vérifications fédérales-provinciales simultanées ou conjointes sur des questions environnementales qui ressortissent à plusieurs sphères de compétence. Une telle démarche permettrait ainsi de surmonter certains problèmes ayant trait au chevauchement des compétences des gouvernements fédéral et provinciaux sur les questions environnementales. (14:7,8)

L'ordre de renvoi a chargé le Comité de déterminer la mesure dans laquelle les activités actuelles du vérificateur général lui permettent d'assumer efficacement les fonctions proposées d'un vérificateur général de l'environnement. D'après les témoignages qui précèdent, le Comité est convaincu que le vérificateur général serait en mesure d'«évaluer les méthodes de gestion et de fonctionnement des ministères», et de «vérifier si le gouvernement réussit de façon efficace et efficiente à réaliser les objectifs de ses politiques et de ses programmes en matière d'environnement et de développement durable».

Un certain nombre de témoins ont proposé que l'on modifie la Loi sur le vérificateur général afin d'élargir la portée du mandat du vérificateur général de manière à ce qu'il soit expressément habilité à vérifier la mesure dans laquelle le gouvernement parvient à atteindre ses objectifs en matière d'environnement et de développement durable. Le vérificateur général a indiqué que, bien qu'il puisse être souhaitable de modifier la Loi, cela n'est pas nécessaire dans l'immédiat.

A cet égard, les services juridiques du Bureau du vérificateur général ont préparé un mémoire qui indique que le vérificateur général dispose d'une grande latitude pour déterminer les questions qu'il vérifiera. Conformément à l'article 5 de la Loi, à titre de vérificateur des comptes du Canada, le vérificateur général a le pouvoir d'effectuer les examens et enquêtes «qu'il juge nécessaires» pour lui permettre de faire rapport comme l'exige la Loi. De plus, le paragraphe 7(2) de la Loi stipule qu'il doit, dans son rapport comme l'exige la Loi. De plus, le paragraphe 7(2) de la Loi stipule qu'il doit, dans son rapport annuel, signaler tout sujet qui, «à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes». Les articles 8 à 12 de la Loi lui confèrent également le supplémentaires, s'il est d'avis que cela est nécessaire ou souhaitable. Enfin, en vertu des articles 13 et l 4, il est investi de vastes pouvoirs d'accès à l'information dans le cadre de l'exercice de ses fonctions. Ensemble, tous ces pouvoirs lui confèrent une très vaste latitude pour décider, indépendamment de toute directive ministérielle ou autre, des questions qu'il vérifiera et de la manière dont il exécutera ces vérifications et en fera rapport.

Par conséquent, il ne serait sans doute pas nécessaire de modifier la Loi sur le vérificateur général de décider, de son propre chef, d'élargir la portée de général pour permettre au vérificateur général de décider, de son propre chef, d'élargir la portée de

CHAPITRE 2

TE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL ET LA VÉRIFICATION

Denis Desautels a indiqué au Comité que son bureau s'acquitte «de tâches de vérification qui constitueraient les principales responsabilités d'un vérificateur général de l'environnement». (14:4) À l'heure actuelle, son bureau procède à la vérification de questions et de programmes en plus en plus sur des questions de développement durable. Comme environnementaux et se penche de plus en plus sur des questions de développement durable. Comme la vérification de ces programmes et de ces activités se fait en fonction d'objectifs établis, elle constitue une vérification d'optimisation des ressources.

En 1993, le Bureau du vérificateur général a consacré 4,5 millions de dollars, soit 7,5 p. 100 de son enveloppe budgétaire, à la vérification des activités et des programmes fédéraux ayant des répercussions directes sur l'environnement. Il est difficile d'isoler les coûts du volet environnemental des vérifications des aspects non environnementaux. Or, cela ne devrait pas être nécessaire puisque l'intégration des facteurs environnementaux et non environnementaux est un principe fondamental de la notion de développement durable. Selon Denis Desautels : «Le Bureau contribuera, par l'intermédiaire de la vérification, à la protection et à l'amélioration de l'environnement national et mondial.» (14:5)

Malgré le rôle important que joue la vérification dans la protection de l'environnement, il s'agit d'un moyen de redresser la situation «après coup». Elle permet de déceler une lacune dans l'exécution d'un programme pour que, par la suite, les correctifs nécessaires soient apportés. L'un des inconvénients, surtout en ce qui concerne la vérification des questions liées au développement durable figurait durable, c'est que cette lacune deviendra apparente uniquement si le développement durable figurait parmi les objectifs établis du programme. C'est là un aspect très important, car la notion de développement durable existe depuis moins de dix ans, et les documents fédéraux qui mentionnent le développement durable comme objet ou principe fondamental sont rares.

Malgré les limites que l'on vient de mentionner, la vérification des questions environnementales et de la durabilité demeure un outil important et essentiel de l'obligation de rendre compte, qui revêtira encore plus d'importance au fur et à mesure que l'objectif du développement durable deviendra partie intégrante d'un nombre croissant de politiques fédérales. Le gouvernement fédéral doit donc disposer d'un organisme efficace et crédible pour s'acquitter de cette tâche essentielle. À cet égard, Denis Desautels a énoncé les nombreux avantages à ce que son bureau continue de vérifier les questions environnementales et de développement durable.

Il deviendrait inutile de créer une nouvelle entité administrative, car l'infrastructure de vérification existe déjà au Bureau du vérificateur général. Cela serait moins coûteux pour les contribuables puisque le bureau possède déjà le soutien nécessaire pour assurer la formation appropriée, réaliser les recherches, élaborer la méthodologie et effectuer des travaux de vérification

travaux de vérification.

C. Qualités requises du commissaire à l'environnement et au développement durable

Le Comité reconnaît que le succès du bureau dépendra en grande partie des compétences de la personne qui sera nommée au poste de commissaire à l'environnement et au développement durable. D'après Paul Muldoon, le titulaire «devrait avoir une certaine expérience professionnelle dans le domaine de l'environnement, avoir déjà traité avec la bureaucratie et pouvoir communiquer et établir de bons rapports avec divers groupes, y compris les groupes environnementaux, communautaires et commerciaux».(21:19) Par ailleurs, Max Yalden estime que le meilleur candidat serait un généraliste pouvant compter sur son personnel pour le conseiller:

L'avantage d'un généraliste est que le titulaire n'apporterait pas avec lui le moindre bagage. Il ne serait pas un représentant d'un quelconque groupe de pression, d'une grande entreprise ou quoi que ce soit. Le ou la titulaire serait intellectuellement vierge, pour ainsi dire. Cela pourrait être un avantage. (23:26)

Elizabeth May a affirmé que la personne choisie devra avoir une grande crédibilité, qu'il faudra «quelqu'un qui s'est déjà fait une bonne réputation auprès du public et que les parlementaires jugent sans reproche».(22:18) Enfin, Victor Goldbloom a dit au Comité que les qualités générales du titulaire seraient :

celles exigées de tout haut fonctionnaire du Parlement : un sens de responsabilité publique; un sens d'indépendance du gouvernement; la capacité de collaborer avec les ministères gouvernementaux sans compromettre cette indépendance; et un sens de l'intérêt public dont le commissaire doit être la conscience,(23:13)

Afin d'avoir une idée des ressources financières nécessaires pour un tel bureau, le Comité a examiné le Budget des dépenses d'un certain nombre de commissaire mérite des salaires comparables à ceux de l'effectif du vérificateur général. Lorsque le budget total du bureau du comparables à ceux de l'effectif du vérificateur général. Lorsque le budget total du bureau du vérificateur général pour 1994-1995 est divisé par le nombre d'employés équivalents à temps plein vérificateur général pour 1994-1995 est divisé par ETP. Cette somme couvrirait en gros le salaire d'un employé, les avantages sociaux, les fournitures et le matériel de bureau, les locaux, l'entretien et les coûts de perfectionnement, les déplacements et un certain nombre de dépenses générales. Ainsi, avec un ETP de 45, le Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable exigeait un budget d'environ 4 214 000 \$. Le Comité pense qu'il faudrait porter ce montant à 5 millions afin que le commissaire puisse avoir des comités consultairs et obtenir de l'aide contractuelle. Il faut toutefois noter que, de l'avis de certains membres, un budget de 5 millions de dollars serait insuffisant et que la fourchette devrait plutôt être de l'ordre de 5 à 7,5 millions.

Recommandation no 15

Le Comité recommande que le Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable obtienne un budget annuel de cinq millions de dollars.

La principale préoccupation du Comité est la suivante : dans l'actuelle conjoncture de vigoureuses restrictions financières, où trouver les fonds nécessaires pour financer le nouveau bureau? Comme il en a été question précédemment, un certain nombre de témoins ont suggéré que le budget et l'effectif du Rapport sur l'état de l'environnement pourraient fournir les ressources nécessaires à la création du nouveau bureau. Toutefois, la majorité des membres du Comité se refusent à formuler une telle recommandation. Le Rapport sur l'état de l'environnement d'Environnement canada est très respecté, et il semblerait déplacé de nuire à un programme dont le bon fonctionnement est reconnu.

Un témoin a souligné que le nouveau bureau pourrait faire partie de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, dont l'établissement est proposé, (23:27) tandis que d'autres pensent qu'il pourrait être financé par le Plan vert. Selon le Comité, ces propositions sont inacceptables puisqu'elles compromettraient l'indépendance du bureau. Qui plus est, le Comité ne voit aucune raison logique d'imposer à Environnement Canada le financement total du Bureau du commissaire. En effet, le bureau du commissaire aidera tous les ministères et organismes gouvernementaux à effectuer la transition vers le développement durable et, comme il en a été question plus tôt, cette transition bénéficiera à tous les Canadiens.

Recommandation no 16

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada finance le Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable à partir de budgets existants.

A. Taille du bureau

La plupart des témoins se sont entendus pour dire qu'il n'est pas nécessaire que le Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable soit imposant pour être efficace. Il a d'ailleurs été suggéré qu'il serait préférable de créer un organisme plus petit et plus dynamique, fonctionnant à peu près comme un organisme non gouvernemental, plutôt que de s'encombrer d'une lourde bureaucratie. Au sujet de l'expérience ontarienne, Paul Muldoon a expliqué l'objet de la lourde bureaucratie. Au sujet de l'expérience ontarienne, Paul Muldoon a expliqué l'objet de la conne de l'expérience ontarienne, Paul Muldoon a expliqué l'objet de la commissaire à l'environnement :

un petit bureau efficace, dont le rôle précis est d'intervenir stratégiquement et de faire rapport sur des décisions, propositions et problèmes de grande importance pour l'environnement. Il ne s'agit pas de faire double emploi avec les autres autorités gouvernementales ou autres, mais bien de les aider à mieux jouer leurs rôles.(ZI:15)

Mark Winfield a affirmé que : «le bureau du commissaire devra pouvoir compter sur un personnel professionnel suffisant pour être en mesure d'entreprendre et de présenter des études crédibles des programmes, politiques et décisions du gouvernement fédéral ainsi que de donner suite aux suggestions et requêtes du public». (22:9) Il a ajouté que le bureau devrait avoir un budget suffisant pour permettre au commissaire d'engager à l'occasion des spécialistes pouvant l'aider à au moins dix employés professionnels, compte tenu de la portée des programmes et des politiques à de moins dix employés professionnels, compte tenu de la portée des programmes et des politiques à évaluer. (22:23) Par contre, Max Yalden estime qu'un effectif professionnel de dix personnes serait évaluer. (22:23) Par contre, max Yalden estime qu'un effectif professionnel de dix personnes serait nettement insuffisant:

Si la Nouvelle-Zélande, dont le territoire est beaucoup plus petit et la population beaucoup moins importante que la nôtre, et qui n'a pas toute la complexité d'un régime fédéral, a besoin d'une équipe de dix ou douze personnes, il me semble que nous pourrions difficilement nous contenter d'une équipe aussi restreinte. (23:20)

D'après Elizabeth May, le bureau du commissaire à l'information, doté d'un effectif de 33 personnes, est un meilleur exemple du genre de commission «minceur» efficace que le Comité pourrait vouloir envisager.

Le Comité reconnaît que bon nombre des outils nécessaires au passage vers le développement durable existent déjà au sein du gouvernement fédéral et que, par conséquent, le Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable n'a pas besoin d'être grand pour réaliser des changements positifs.

Recommandation no 14

Le Comité recommande que le Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable ait un effectif équivalent temps plein de 30 professionnels et de 15 employés de soutien.

consultation» ou d'homologues, comme l'a suggéré Peter Homenuck, associé du «Institute of Environmental Research» :

[L]e commissaire évoluera dans un domaine où ni la société, ni les milieux professionnels ne s'entendent sur ce que constituent précisément des méthodes de développement durable. Sans un banc d'essai ou groupe de consultation capable de corroborer les avis du commissaire, son efficacité dépendra pour beaucoup de ses qualités personnelles comme son autorité morale ou sa réputation.(20:13)

Le mécanisme du comité de consultation permettrait au commissaire de demander régulièrement les commentaires d'un groupe multisectoriel formant un échantillon représentatif de la société canadienne. Certains témoins ont proposé que le bureau du commissaire soit lié à des groupes multidisciplinaires comme la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, le Projet de Société : Planning for a Sustainable Future ou l'Institut international du développement durable. D'autres voudraient que le commissaire crée un panel de conseillers à temps partiel représentant divers secteurs, qui assisteraient à des rencontres tenues régulièrement afin de discuter des travaux du commissaire, des priorité et des conclusions possibles. Il serait peut-être prétérable de créer des comités temporaires ou ponctuels taillés sur mesure en fonction de sujets précis, afin de créer des comités temporaires ou ponctuels taillés sur mesure en fonction de sujets précis, afin de créer des compétences nécessaires pour chaque type d'enquête.

Les groupes multidisciplinaires existants désignés par les témoins sont tous des organismes importants qui, chacun à leur façon, visent la réalisation d'objectifs touchant l'environnement ou la durabilité. Étant donné que les mandats de ces divers groupes divergent fort de celui qui est proposé pour le commissaire, les membres du Comité ont convenu qu'un nouveau mécanisme devrait être créé pour permettre au commissaire de recevoir la contribution de tous les secteurs de la société canadienne.

Le modèle de la Commission canadienne des droits de la personne illustre comment ce genre de contribution peut améliorer le fonctionnement d'une commission. Le président de la Commission compte sur la collaboration d'un vice-président à temps plein et de six commissaires à temps partiel. Les commissaires représentent diverses ethnies et communautés qui peuvent être des groupes touchés. Le président rencontre régulièrement tous les commissaires afin de décider, généralement par consensus, de la façon de traiter les plaintes. Le président, Maxwell Yalden, a affirmé que cette par consensus, de la façon de traiter les plaintes. Le président, Maxwell Yalden, a affirmé que cette structure avait l'avantage de rendre la Commission plus représentative. (23:23)

De l'avis des membres du Comité, le commissaire à l'environnement et au développement durable dirigera une organisation beaucoup plus petite que celle de la Commission des droits de la personne; il n'aura donc pas besoin de six ou sept co-commissaires, mais un comité consultatif représentatif serait d'un grand secours. Le Comité convient qu'il faudrait créer une structure flexible à partir de laquelle le commissaire pourrait constituer un ou plusieurs comités qui contribueraient au travail courant du bureau ou qui étudieraient des sujets précis, si besoin est. Le nombre de conscillers, voire de panels, serait fixé en fonction du budget attribué au commissaire par le gouvernement.

Recommandation no 13

Le Comité recommande que le commissaire ait le pouvoir discrétionnaire de nommer des particuliers au sein d'un ou de plusieurs comités consultatifs qui aideront le Bureau du commissaire dans l'exécution de ses fonctions. Ce pouvoir devra être prévu expressément dans les dispositions législatives habilitantes.

faudra arriver à un point où la promotion du développement durable fera partie du mandat de tous les principaux ministères». (5:12) Il a ajouté que ces derniers devront mettre au point leurs propres plans de développement durable, qui servira d'outils pour mesurer leur performance.

D'après Franklin Gertler, le gouvernement devrait envisager de créer un «organisme central en matière d'environnement». Il pourrait s'agir du ministère de l'Environnement ou d'un organisme de coordination comme le Conseil du Trésor ou le Bureau du Conseil privé, qui veillerait à ce que le concept de durabilité figure en tête de liste du programme du gouvernement. (18:11) Yves Gauthier, de l'ICCA, a déclaré au Comité que le fait de confier au commissaire un rôle de surveillance des politiques pourrait constituer un mécanisme utile. Toutefois, «il ne devrait pas voir le jour sans qu'on renforce d'abord les processus existants ou qu'on en introduise des nouveaux en confiant à un programmes à l'échelle gouvernementale». (25:9) La majorité des membres et les évaluations de que cela ne ferait souhaitable de renforcer ainsi les mécanismes d'autosurveillance du gouvernement, et que cela ne ferait pas double emploi avec le mandat du commissaire s'il était appelé à effectuer une étude et une évaluation objectives des activités internes du gouvernement. Toutefois, pour certains membres du Comité, c'est précisément dans ce genre de situation que la création d'un poste de commissaire donnetrait lieu à des doubles emplois inutiles.

Recommandation n^0 12

Le Comité recommande que a) l'un des premiers aspects de la politique fédérale qu'évaluera le commissaire soit la capacité d'Environnement Canada de diriger le gouvernement vers la durabilité et, b) comme complément, que le commissaire évalue l'évolution et les progrès des autres ministères vers le développement durable.

CONSULTATION DU PUBLIC

Bon nombre des témoins qui ont comparu ont discuté des mécanismes qui permettraient au commissaire de servir de canal aux commentaires du public sur la durabilité et, partant, de rehausser les activités du nouveau Bureau. Ces témoins estimaient que, vu les fonctions que le commissaire assume en matière d'examen de politique et de développement, il doit tenir compte des vues des divers secteurs de la société canadienne. Il ne s'agit pas de lui conférer le rôle d'ombudaman obligé de donner suite à chaque plainte du public, de lancer des enquêtes et éventuellement d'intervenir; il s'agit plutôt de fournir au public l'occasion de participer, notamment en informant le commissaire s'agit plutôt de fournir au public l'occasion de participer, notamment en informant le commissaire des champs d'action qui constituent une préoccupation.

Il y aurait diverses façons d'accueillir la participation du public. Le commissaire pourrait, sans qu'une autorisation officielle ne soit nécessaire, recevoir les lettres et les demandes de renseignements et les utiliser, dans la mesure où il le juge opportun, pour aider à déterminer quelles politiques ou initiatives il doit évaluer. Il serait également possible d'établir un «groupe de politiques ou initiatives il doit évaluer. Il serait également possible d'établir un «groupe de

de l'eau, de l'air et du sol; les ressources naturelles renouvelables, dont les oiseaux migrateurs et la flore et la faune sauvages en général; les eaux et la météorologie; l'application des règles et règlements établis par la Commission mixte internationale relativement à la conservation et à l'amélioration de la qualité de l'environnement naturel; la coordination de la qualité de l'environnement naturel; les pares nationaux, et les champs de bataille, lieux et monuments historiques nationaux¹⁷. Les pouvoirs et fonctions du ministère s'étendent également à d'autres domaines de compétence du Parlement liés à l'environnement, quand la loi en attribue la responsabilité au ministre¹⁸.

La Loi sur le ministère de l'Environnement autorise également le ministre à établir des lignes directrices, à conseiller les responsables des ministères, organismes et conseils fédéraux sur des questions relatives à la qualité de l'environnement, et à conclure avec d'autres gouvernements ou agences des accords relatifs à la réalisation de programmes relevant de sa compétence. Environnement Canada est chargé d'appliquer quinze lois fédérales et d'assumer certaines responsabilités en vertu de lois administrées par d'autres ministères.

D'après le Budget des dépenses 1994-1995 d'Environnement Canada, la Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement reconnaît que l'ensemble des ministères fédéraux, les gouvernements provinciaux, les municipalités et le public ont un rôle à jouer dans la préservation et l'amélioration de la qualité de l'environnement. Le ministre de l'Environnement «doit favoriser et encourager l'adoption de pratiques et d'attitudes saines en la matière et coopérer avec les gouvernements provinciaux et leurs organismes, ainsi qu'avec tout organisme, groupe ou personne poursuivant des objectifs semblables» 19.

Même si le ministère de l'Environnement, et qu'il administre un grand nombre de dispositions relatives à la qualité de l'environnement, et qu'il administre un grand nombre de dispositions législatives et de programmes, le Comité estime qu'il faudra peut-être élargir ou renforcer son mandat en fonction de la plus grande compréhension et du plus grand engagement dont fait l'objet le développement durable, tant au Canada qu'à l'étranger. L'une des premières tâches confiées au commissaire pourrait justement être d'examiner les programmes existants afin de déterminer s'ils soutiennent la démarche en faveur du développement durable, de cerner les faiblesses et les lacunes, de faire des recommandations sur la façon dont ces programmes peuvent faiblesses et les lacunes, de faire des recommandations sur la façon dont ces programmes peuvent et biblesses et les lacunes, de faire des recommandations sur la façon dont ces programmes peuvent et meur coordonnés et intégrés dans les activités du gouvernement. Dans ses recommandations, le commissaire pourrait proposer des moyens d'actualiser et d'élargir le mandat d'Environnement Canada pour que le ministère soit en mesure de mieux promouvoir et favoriser la transition vers le développement durable.

Selon plusieurs témoins, les ministères et organes gouvernementaux devraient avoir une plus grande capacité de soutenir de façon positive la démarche en faveur du développement durable. Leurs efforts devraient être compatibles avec ceux du commissaire, mais non pas empiéter sur ses fonctions ou faire double emploi avec elles. Par exemple, David Runnalls a déclaré qu'il «nous

¹⁷ En vertu de décret en conseil C.P. 1993-1489, le Service canadien des parcs et, partant les fonctions définies aux alinéas 4g) et h) de la Loi sur le ministère de l'Environnement sont maintenant rattachés au ministère du Patrimoine canadien.

Loi sur le ministère de l'Environnement, paragraphes 4(1) et (2).

¹⁹ Environnement Canada, Budget des dépenses 1994-1995, p. 17.

renseignements de tous les ministères et organismes fédéraux appropriés, le Comité consulte régulièrement les provinces et les intervenants intéressés.

Le premier Rapport national fait état des progrès accomplis par le Canada dans le domaine du développement durable depuis le Sommet de la Terre. Outre qu'il sert à déterminer dans quelle mesure les recommandations adoptées lors du Sommet sont appliquées, le rapport permet de recenser toute grande lacune à ce chapitre de même que les défis qui nous attendent. Ainsi, on s'est demandé comment il était possible de mesurer les progrès réalisés sans indicateurs de durabilité. Par demandé comment il était possible de mesurer les progrès réalisés sans indicateurs de durabilité. Par pilleurs, le Canada, tout comme les autres pays, doit se doter d'une vision ou d'une stratégie concrète pour faciliter sa démarche en faveur du développement durable l's.

Faye Duchin, professeur à l'Université de New York, a déclaré au Comité que l'absence d'une vision et d'idées nouvelles constitue peut-être le plus grand obstacle au développement durable. En effet, le développement durable ne signifie pas seulement que nous devons faire les choses d'une façon plus propre et plus efficiente, mais aussi que nous devons faire de nouvelles choses, «trouver de nouvelles visions et de nouvelles idées». (26:29) À défaut de stratégies ou de plans d'action nouveaux, même les objectifs relativement modestes du rapport Brundtland ne pourront être atteints. En plus de formuler des observations sur les politiques et les programmes du gouvernement, le nouveau commissaire à l'environnement et au développement durable devrait, selon Faye Duchin, remplir un rôle encore plus stratégique et crucial :

...ce rôle serait de stimuler chez les autres une vision différente de l'avenir, non pas une vision unique de la façon dont les choses devraient se faire, mais bien un dialogue à propos de solutions de rechange éventuelles. Il ou elle devrait pouvoir analyser ces visions. Il ou elle devrait pouvoir évaluer ce qui s'est dit dans le passé, ce qui se passe à l'heure actuelle et pouvoir aussi mettre au point la capacité d'évaluer des stratégies et des solutions de rechange pour l'avenir. (26:30)

D'après le Comité, les fonctions du commissaire à l'environnement et au développement durable ne feront pas double emploi avec celles du ministère des Affaires étrangères. Au contraire, le commissaire sera appelé à remplir des tâches de liaison et de surveillance, de même qu'à encourager l'adoption de plans d'action, de stratégies et de solutions de rechange, ce qui sera d'une grande utilité pour les Affaires étrangères et facilitera la transition du Canada vers le développement durable.

L. Mandat et rôle d'Environnement Canada

Le ministère de l'Environnement a été créé par voie législative en juin 1971^{16} . Le ministre de l'Environnement, et donc le ministère, exerce les pouvoirs et les fonctions énoncées dans la Loi. Ceux-ci s'étendent aux domaines suivants : la qualité de l'environnement naturel, notamment celle Ceux-ci s'étendent aux domaines suivants : la qualité de l'environnement naturel, notamment celle

¹⁵ Shirley Lewchuck, coordonnatrice de la politique environnementale auprès des Nations Unies, Division de l'environnement, Affaires étrangères Canada, le 6 mai 1994.

¹⁶ Le ministère est maintenant régi par la Loi sur le ministère de l'Environnement, S.R. 1985, c.E-10.

Carrie Meyer a également déclaré au Comité que les Nations Unies avaient publié en 1993 un guide de comptabilité nationale qui met l'accent sur l'intégration des composantes environnementales et économiques. Le guide contient des instructions sur la façon de remédier à l'épuisement du capital naturel (minéraux et bois), et sur le calcul des coûts liés à la dégradation des sols, de l'eau et de l'air. Ces mesures imputent explicitement le coût des impacts environnementaux aux activités qui les causent ou les engendrent. Les données environnementales sont donc comptabilisées dans la mesure où elles sont liées au système global d'analyse de la politique et de la gestion économique que sert notre comptabilité environnementale.

Selon quelques membres du Comité, les industries et les entreprises canadiennes risquent de se trouver, à court terme, dans une position non concurrentielle si le Canada adopte des principes de comptabilité verte avant les autres pays. De plus, le fait d'élargir le système de comptabilité nationale afin qu'il puisse mieux prendre en compte les facteurs environnementaux pourrait influer sur notre PIB et déplaire aux investisseurs canadiens et étrangers. Il serait donc souhaitable que le Canada élabore un système de comptabilité verte conforme aux normes établies par les Nations Unies, et qu'il ne devance pas ses principaux partenaires commerciaux pour ce qui est de l'adoption de principes environnementaux.

La Commission nord-américaine de coopération environnementale a été créée dans le but d'assurer le respect des objectifs environnementaux de l'ALENA, de régler les différents commerciaux liés à l'environnement, de rehausser les normes environnementales et d'accroûtre la Compération dans ce domaine à l'échelle du continent nord-américain. John Wolfe a déclaré au évoloppement avec l'ALENA et [la] commissaine, (19:11) Le Comité souscrit pleinement à cette idée. Il espère que le nouveau commissaine travaillera en étroite collaboration avec la Commission nord-américaine de coopération environnementale, et qu'il ou elle encouragera la Commission à nord-américaine de coopération environnementale, et qu'il ou elle encouragera la Commission à l'Amérique du Nord.

K. Affaires étrangères Canada

Au Somment de la Terre de 1992, le Canada a signé le programme Action 21, document clé de la conférence (700 pages et 40 chapitres), qui contient des données de base et des recommandations sur les questions liées à l'environnement et au développement. Ce document constitue un plan d'action global pour le XXI^e siècle. La Commission du développement durable des Nations Unies a été créée dans le but de coordonner les mesures prises à l'échelle internationale en faveur du développement dans le but de contrôler les progrès accomplis. La Commission reçoit des Rapports nationaux, compile les renseignements obtenus des gouvernements concernant les activités qu'ils entreprennent pour appliquer Action 21 et examine les problèmes auxquels ils se heurtent dans la réalisation des objectifs du développement durable. La Commission a élaboré un «programme de travail thématique portant sur plusieurs années», qui représente essentiellement l'approche que doivent adopter les pays pour assurer l'exécution méthodique d'Action 21.

Le ministère des Affaires étrangères est chargé de coordonner la préparation du rapport annuel que soumet le Canada à la Commission du développement durable des Nations Unies. Il remplit ce rôle avec l'aide d'un comité interministériel dirigé par les Affaires étrangères, Environnement canada et l'Agence canadienne de développement international. En plus de recueillir des

Si la préservation de l'environnement et la croissance économique peuvent sembler s'opposer, c'est que les systèmes actuels de comptabilité nationale ne reconnaissent pas la juste valeur des actifs naturels. Trop souvent, l'appauvrissement de ces ressources passe pour de la croissance économique. Quand on épuise des actifs créés par l'activité humaine, leur perte est soustraite du revenu national, mais on ne calcule pas de la même façon l'appauvrissement des réserves pétrolières, forestières et minérales, qui sont pourtant, elles aussi, des éléments d'actif productifs. Lorsqu'on abat les forêts et qu'on extrait le pétrole du sol, le produit intérieur brut (PIB) augmente rapidement, ce qui signifie qu'on assiste à une croissance économique. Pourtant, l'épuisement et la dégradation des actifs et des services environnementaux mettent en danger la production et la consommation de des actifs et des services environnementaux mettent en danger la production et la consommation de denain. Il s'ensuit que le seul moyen de calculer le revenu net de façon réaliste consiste à comptabiliser les coûts de l'appauvrissement des ressources sous forme de dépréciation. (8:6)

Il y a deux ans et demi, Statistique Canada a commencé à recevoir des fonds dans le cadre du Plan vert afin d'élaborer un système de comptabilité verte pour le Canada. Le mandat de la division chargée de ce travail consiste à élargir le système de comptabilité nationale du Canada afin qu'il puisse mieux prendre en compte les facteurs environnementaux ou, en d'autres termes, élaborer un compte satellite de l'environnement. Ce nouveau cadre comptable comporte quatre éléments, à savoir (i) les comptes des stocks de ressources naturelles, (ii) les comptes des flux des ressources naturelles, (iii) les comptes de la production de déchets et de polluants et (iv) les comptes des dépenses reliées à la protection de l'environnement. On a accompli des progrès considérables à ce dépenses reliées à la protection de l'environnement. On a accompli des progrès considérables à ce chapture, ces dernières années, et Statistique Canada fait figure de chef de file mondial en matière de comptabilité verte. Cette comptabilité aidera les décideurs à mieux voir à quel rythme les ressources naturelles s'épuisent ou subissent des dommages et à évaluer les mesures à prendre pour améliorer la situation.

Sur ce demier point, Carrie Meyer a affirmé que la comptabilité verte peut avoir des répercussions importantes sur la planification à long terme. L'ajustement de valeurs collectives courantes comme le PIB peut être étonnant pour le public et les décideurs, et il peut aussi les inciter à envisager l'utilisation des ressources de façon bien plus prudente. Les analyses réalisées en fonction des secteurs d'activité économique permettent de préciser exactement où les dommages sont causés, quels genres de politiques causent des dommages et comment ceux-ci peuvent être corrigés. (8:9). Carrie Meyer est fermement convaincue que les renseignements recueillis à l'aide du système de comptabilité verte ne doivent pas restés inutilisés.

La comptabilité verte en soi, ou le système des comptes nationaux, n'a pas pour fâche de faire des projections. Mais on peut en réaliser à partir des données produites au moyen du système des comptes nationaux. L'amélioration de la base de données permettra d'améliorer de façon phénoménale notre capacité de planifier l'utilisation judicieuse de nos ressources naturelles. (8:31)

Selon Carrie Meyer, il est très important que cette information soit intégrée au processus politique et qu'on en tienne compte dans les décisions économiques prises quotidiennement. (8:18)

Le rôle du commissaire consistera donc à suivre les progrès réalisés par Statistique Canada et à promouvoir les principes de comptabilité verte au sein du gouvernement par le truchement du Partenariat pour la responsabilisation en matière d'environnement, et du Conseil du Trésor. Plus important encore, le commissaire pourrait utiliser les données recueillies pour vérifier si les dépenses et les programmes fédéraux soutiennent la démarche du Canada en faveur du développement durable.

Partenariat pour la responsabilisation en matière d'environnement

Environnement Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont signé, en 1992, une entente pour former le Partenariat pour la responsabilisation en matière d'environnement. Cette entente a été renouvelée en janvier 1993 et est en train d'être révisée. Elle vise à intégrer davantage les considérations environnementales aux processus de gestion, de prise de décisions et de reddition de comptes du gouvernement fédéral. L'entente est appliquée grâce aux efforts de deux groupes d'examen du gouvernement fédéral : celui de la vérification interne et celui de l'évaluation. Des groupes de travail ont été formés dans les secteurs suivants : vérification interne, évaluation de programmes, vérification de l'environnement, rapports sur les finances, évaluation de d'échange électronique, formation et perfectionnement, et auto-évaluation.

Ces groupes de travail ont commencé par établir des voies de communication entre les ministères et développer des outils de vérification et de reddition de comptes dans le domaine de l'environnement. Selon les porte-parole d'Environnement Canada, d'excellents mécanismes de communication ont été mis sur pied, et les groupes de travail peuvent dorénavant être rationalisés et mettre davantage l'accent sur les produits. Au nombre des réalisations du Partenariat, notons l'établissement d'un réseau électronique pour partager les réussites obtenues, l'harmonisation des mesures prises par le gouvernement fédéral en vue d'élaborer des lignes directrices en matière de vérification environnementale de concert avec l'Association canadienne de normalisation, ainsi que le développement de méthodes et de mécanismes de financement utiles pour favoriser une consommation efficiente d'eau.

Tout comme la Gérance de l'environnement, le Partenariat pour la responsabilisation en matière d'environnement est bien établi et s'acquitte avec efficacité de son mandat. Il n'y a donc pas lieu de le changer. Par ailleurs, il faut éviter que le rôle du commissaire à l'environnement et au développement durable n'empiète sur une activité déjà en marche ou ne fasse double emploi. Néanmoins, les systèmes de gestion de l'environnement, de même que la comptabilité verte et la vérification environnementale, sont des domaines qui évoluent rapidement. De plus, le Partenariat pour la responsabilisation en matière d'environnement pourrait profiter du travail effectué par le bureau du commissaire en vue d'assurer la surveillance et de favoriser l'acceptation et l'utilisation de ces nouvelles notions. C'est pourquoi le commissaire et le Partenariat doivent élaborer des mécanismes leur permettant d'échanger efficacement.

J. Statistique Canada

·I

Tout au long de leur histoire, ou presque, les Canadiens ont tenu pour acquises les richesses naturelles de leur pays et s'en sont servi, essentiellement, comme des biens gratuits et abondants. Toutefois, les dernières années les ont sensibilisés aux limites de ces ressources. Ils cherchent donc à changer la politique macroéconomique classique qui est axée sur la croissance. Ce changement a vite créé une demande de données et d'indicateurs statistiques connexes l¹⁴.

Carrie Meyer, professeur au Département d'économie de George Mason University, a déclaré au Comité que la comptabilité verte rend compte de la valeur économique des ressources naturelles.

¹⁴ Philip Smith, The Canadian National Accounts Environmental Components: A Status Report, Statistique Canada, Ottawa, 14 février 1994, 34 pages.

- b) inciter les autorités à favoriser un développement durable propice à la santé de l'économie;
- empêcher que les projets devant être réalisés dans les limites du Canada ou du territoire domanial aient des effets nocifs importants sur l'environnement hors de ces limites; et
- d) veiller à ce que le public ait la possibilité de participer au processus d'évaluation environnementale¹³.

Lorsque la LCEE entrera en vigueur, le mandat de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale sera très bien défini. Il ne semble pas y avoir lieu de s'attendre à des chevauchements ou à des dédoublements entre l'Agence et le commissaire, puisque celui-ci se bornera à évaluer et à commenter la pertinence de l'Agence et de sa réglementation.

H. Gérance de l'environnement

Le Bureau de la gérance de l'environnement définit la «gérance» comme étant la gestion responsable des biens afin de garantir la prospérité des générations futures. Ce programme, qui est une initiative dans le cadre du Plan vert, vise à encourager l'adoption de méthodes écologiques au sein de l'administration fédérale. Avec le Code de gérance de l'environnement, le gouvernement fédéral s'est engagé à atténuer les répercussions de ses opérations sur l'environnement. Tous les ministères et organismes sont tenus d'élaborer et de mettre en oeuvre des plans d'action et de présenter des rapports annuels sur les progrès réalisées.

Le Bureau de la gérance de l'environnement, qui fait partie d'Environnement Canada, coordonne cette initiative et fournit des renseignements, des conseils et des ressources spécialisées aux ministères afin de les aider à atteindre leurs objectifs. Il leur offre des listes de contrôle «vertes» sur les méthodes de bureau, les conférences, les achats, les publications, la gestion du parc automobile et les installations. Plusieurs manuels sont aussi disponibles. Les dépenses totales pour cette initiative se sont chiffrées à 1,1 million de dollars en 1992-1993 et devraient atteindre 1,7 million en 1994-1995.

Le Comité est conscient que le rôle projeté du commissaire, soit un rôle de liaison, de surveillance et d'encouragement, pourrait comporter des points de chevauchement et de dédoublement avec l'activité de la Gérance, à moins que les mandats ne soient clairement délimitées. Il semble y avoir peu de doute qu'au cours des deux dernières années, la Gérance de l'environnement s'est constitué un bassin de compétences et qu'elle a réussi à provoquer un changement de comportement au sein de l'appareil fédéral. Cependant, un programme, même réussi, bénéficiera d'être épaulé. Le Comité estime que la structure et la fonction de la Gérance de l'environnement ne doivent pas changer et qu'il faut prévoir un mécanisme précis d'aide entre la Gérance et le bureau du commissaire : celle-ci continuerait d'assurer la direction et transmettrait les conseils et les encouragements du commissaire.

77

.bidI El

Selon elle, le service a une excellente crédibilité et il produit de bons rapports. Le transfert comporterait cependant des inconvénients :

[...] je pense que le commissaire parlementaire pour le Canada ne doit pas s'en tenir à la présentation d'un rapport sur l'état de l'environnement et sur la protection de environnementale [...] La présentation d'un rapport sur la protection de convironnement ne constitue qu'un aspect du développement durable. L'éventail l'environnement ne constitue qu'un aspect du développement durable. L'éventail création d'emplois à forte concentration de main-d'oeuvre qui se justifierait sur le plan de l'environnement, et ainsi de suite. Le développement durable suppose tout un ensemble d'aspects sociaux.

Si nous rattachions l'actuel système de rapports sur l'état de l'environnement à l'office du commissaire parlementaire, ce ne serait que pour lui donner un coup de pouce. Cela ne s'arrêterait pas là.

L'autre inconvénient, c'est que le système de rapports sur l'état de l'environnement ne se contente pas de soumettre des rapports sur la performance du gouvernement fédéral. En fait, c'est à peine s'il touche à cela. Avec l'apport des gouvernements provinciaux et d'autres, il donne un aperçu assez complet de la qualité de l'air, de la qualité de l'eau, de l'état des forêts, etc. Il serait une composante très utile de l'office du commissaire.

Je pense qu'il serait bon que cet office se munisse de quelque chose qui est déjà à pied d'oeuvre. Il ne s'agirait pas, et je ne saurais trop insister là-dessus, d'un rapport purement conforme au rapport annuel au Parlement qui proviendrait d'un commissaire parlementaire à l'environnement ou du commissaire parlementaire au développement durable. (22:26)

G. Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales

Le Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (le «Décret»), pris en 1984, décrit quand et comment le gouvernement fédéral doit faire l'examen et l'évaluation environnementaux d'un projet qui comporte un volet fédéral (soit que l'organisme et l'évaluation). Une fois proclamée, la nouvelle Loi canadienne sur l'évaluation grovironnementale (LCEE) remplacera le Décret, qui continuera toutefois de s'appliquer aux genvironnementale, organe qui assumera toutes les responsabilités qui incombaient auparavant au Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementale, organe qui assumera toutes les responsabilités qui incombaient auparavant au Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, organe qui assumera toutes les responsabilités qui incombaient auparavant au Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, organe qui assumera toutes les responsabilités qui incombaient auparavant au Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, (BFEEE). Le fait que la nouvelle agence favorisera l'évaluation cohérente et harmonisée des effets environnementaux à l'échelle du convelle loi a quatre objectifs fondamentaux :

a) faire en sorte que les effets environnementaux des projets soient soigneusement jaugés avant que les autorités ne commencent les travaux;

¹² Environnement Canada, Budget des dépenses 1994-1995, p. 127-128.

répercussions des dépenses et programmes fédéraux sur le mouvement du Canada vers le développement durable.

E. Élaboration d'indicateurs et de critères

La Direction de l'évaluation et de l'interprétation d'Environnement Canada est en train de rédiger, en collaboration avec le Conseil canadien des ministres de l'environnement, un cadre national pour l'établissement de mécanismes permettant une gestion fondée sur le principe de l'écosystème, cette direction compte également un groupe chargé des lignes directrices qui est en train d'étaborer des critères et méthodes techniques et scientifiques.

F. Rapports sur l'état de l'environnement

11994-19951 budget de 4568 000 \$ et d'un effectif d'environ 40 personnes (équivalents à temps plein) pour environnement-santé. Le groupe chargé des rapports sur l'état de l'environnement dispose d'un l'accent sur le principe de l'écosystème et sur les rapports environnement-économie et secteurs public et privé, et l'on prévoit la parution de six autres bulletins. On met de plus en plus l'environnement. Les travaux se poursuivent en consultation avec divers groupes intéressés des sur l'appauvrissement de l'ozone stratosphérique et l'autre sur les contaminants toxiques dans à mesure les décisionnaires et le public avec ces indicateurs. Il y en a eu deux jusqu'à maintenant : un d'indicateurs nationaux de la santé de l'environnement. Des bulletins servent à familiariser au fur et prévu pour 1996. Le groupe s'occupe également de l'élaboration d'un ensemble complet rapport exhaustif intitulé L'état de l'environnement au Canada. Le prochain rapport national est l'environnement du Canada et les répercussions sur la durabilité. En avril 1992, le groupe a publié un remplir cette obligation. Le groupe chargé de ces rapports décrit à la population l'évolution de l'état de l'environnement sont l'un des mécanismes auxquels Environnement Canada a recours pour de la population du Canada l'information sur l'état de l'environnement canadien». Les rapports sur gouvernement du Canada doit, pour exécuter ses fonctions administratives, «mettre à la disposition Aux termes du paragraphe 2g) de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, le

Au cours de l'étude, plusieurs témoins ont mentionné la possibilité que les crédits budgétaires et le personnel affectés au Rapport sur l'état de l'environnement soient transférés au nouveau bureau. Ainsi, selon François Bregha:

Une des façons les plus efficaces de faire jouer ce rôle au commissaire serait peut-être de transférer chez lui l'actuel service du Rapport sur l'état de l'environnement Canada. Le commissaire aurait ainsi immédiatement accès à un réservoir d'analystes chevronnés qui se chargent déjà de rendre compte des tendances environnementales. Le service sur le rapport sur l'état de l'environnement devrait devenir plus indépendant qu'il ne l'est actuellement, ce qui le rendrait plus efficace comme instrument de politique (20-11)

politique. (20:11)

Elizabeth May a aussi fait remarquer que le Rapport sur l'état de l'environnement fournirait au nouveau bureau un bassin de compétences, sans qu'il soit nécessaire d'augmenter les ressources. (22:26)

¹¹ Ministre d'Approvisionnements et Services Canada, Environnement Canada, Budget des dépenses 1994-1995, Partie III, Plan de dépenses, Groupe Communication Canada — Édition, Ottawa, p.100, 114-115.

ministère colorent de façon indue les résultats d'une évaluation. On a eu un exemple frappant de ce problème lors de l'évaluation environnementale de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). L'évaluation environnementale de l'ALENA a été effectuée par un groupe de travail composé de représentants de neuf ministères, dont certains avaient joué un rôle de premier plan dans les négociations. L'examen environnemental, publié en octobre 1992, a suscité de vives critiques de la part des détracteurs de l'ALENA et des députés de l'opposition qui lui reprochaient surtout un manque d'objectivité¹⁰. Il faut cependant noter en toute justice que l'examen environnemental de l'ALENA a été effectué après coup, alors qu'un des principaux objectifs de l'évaluation environnementale des politiques et des programmes consiste à tenir compte des considérations d'ordre environnemental à tous les stades du processus.

Le sous-ministre d'Environnement Canada, Mick Mulder, a abordé la question des évaluations des politiques et des programmes et l'importance de les soumettre à un examen :

... un certain nombre de ministères font déjà une évaluation préliminaire de leur politique et de leurs programmes. Ils le font déjà. Il est certainement possible d'améliorer encore les choses. Il y a un domaine pour lequel on pourrait demander au ministère de faire plus d'évaluations systématiques. Les rapports pourraient être rendus publics afin que la population puisse faire une évaluation, mais vous pourriez aussi nommer quelqu'un, que ce soit dans un organisme existant ou non, ou par exemple un commissaire, chargé d'examiner la validité de ces évaluations. (24:15)

D. Le Plan vert du Canada

Le Plan vert constitue la première tentative du gouvernement en vue d'intégrer les impératifs économiques et écologiques dans le principe global du développement durable. Il vise à essayer de remédier aux erreurs passées et de transformer notre façon de penser et d'agir. Essentiellement, l'objectif ultime du Plan vert consiste à préserver la santé future de notre environnement en faisant des considérations environnementales un élément normal et central de notre mode de vie. Le Plan est la concrétisation d'une philosophie, mais il est aussi un plan d'action assorti d'objectifs et d'échéanciers.

Dans le Plan vert, on a défini sept secteurs prioritaires : (i) l'assainissement de l'air, de l'eau et des sols; (ii) l'exploitation durable des ressources renouvelables; (iii) la protection des espèces et des espaces exceptionnels; (iv) la préservation de l'intégrité du Mord canadien; (v) la sécurité de l'environnement atous les l'environnement mondial; (vi) un processus décisionnel respectueux de l'environnement à tous les vert touche l'ensemble du gouvernement, c'est-à-dire plus de 40 ministères et organismes fédéraux, et son administration relève d'Environnement Canada. Tous les ministères et organismes fédéraux, previronnement Canada consolide ensuite l'information et publie un rapport annuel indiquant dans quelle mesure les divers programmes répondent aux objectifs énoncés dans le Plan vert. Il n'y aurait quelle mesure les divers programmes répondent aux objectifs énoncés dans le Plan vert. Il n'y aurait donc ni chevauchement mi double emploi entre le rapport annuel du Plan vert et les rapports du commissaire à l'environnement et au développement durable, lesquels couvriraient les convriraient les au développement durable, lesquels couvriraient les convriraient les

¹⁰ W. Murray, L'ALENA et l'environnement, MR-116F, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 14 décembre 1993.

C. Évaluation environnementale des politiques et programmes

En juin 1990, le gouvernement du Canada annonçait l'instauration, sans fondement législatif, d'un processus d'évaluation des propositions de politique et de programme soumises au Cabinet. Ce processus d'évaluation des propositions de politique et de programme soumises au Cabinet. Ce Di mars 1994, Robert Connelly, vice-président chargé des politiques et des affaires réglementaires du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE) a dit au Comité qu'une des modifications proposées à la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE) visait «à étendre l'application de la loi aux politiques et aux programmes». «La loi ne s'applique qu'aux projets pour le moment», a-t-il dit. (13:14) Cette modification est néanmoins loin d'être acquise.

L'évaluation environnementale des propositions de politique et de programme témoignera de l'engagement du Canada vis-à-vis du développement durable et contribuera à son actualisation. On vise l'intégration systématique des considérations d'ordre environnemental à la planification et au processus décisionnel. Selon le BFEEE, «l'information relative à l'environnement découlant d'un examen des initiatives proposées en matière de politiques ou de programmes vise à appuyer la prise de décisions de la même manière que les autres facteurs (économiques, sociaux, culturels) sont maintenant pris en considération dans l'évaluation des propositions». Le Comité espère donc que tous les ministères et organismes gouvernementaux vont bientôt assujettir les projets de politique et de programme à une analyse qui, en principe, constitue une évaluation de la durabilité.

Elizabeth May voudrait que chaque ministère évalue les politiques ou programmes nouveaux du point de vue de l'environnement, ou du développement durable, et que l'évaluation soit ensuite soumise au nouveau Bureau.

Il est bien certain que les décisions que nous prenons aujourd'hui auront des effets sur les prochaines décennies, sinon les prochains siècles. Souvent, c'est certain, nous agissons sans avoir la moindre idée des répercussions que nos actes auront plus tard. (22:21)

Il est important d'exiger, par le biais de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, que chaque ministère procède à cette auto-évaluation pour produire un énoncé des incidences environnementales pour les nouveaux programmes et les nouvelles politiques. Et ceux-ci seraient révisables. Ce serait une façon de traiter les programmes et les politiques. (22:33)

Le Comité note cependant que d'autres observateurs et d'autres témoins, comme Mark Winfield, estiment que le mécanisme d'évaluation environnementale prévu aux termes de la LCEE ne convient pas particulièrement à l'évaluation de politiques et qu'il vaudrait mieux confier ce travail à un organisme comme le Bureau du commissaire proposé par le Comité.

Certains diront que, si les ministères se chargent d'évaluer leurs propres politiques et programmes, il est superflu de créer un bureau indépendant de vérification. Or, ce n'est peut-être pas tout à fait vrai, car il n'est pas exclu que des pressions extérieures ou la culture d'entreprise d'un

Pureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Le processus d'évaluation environnementale des projets de politiques et de programmes, Hull (Québec), février 1993, 8 p.

Le gouvernement s'est engagé à effectuer une étude de base exhaustive des impositions, subventions et sides financières fédérales en vue d'identifier les obstacles et facteurs qui gênent l'adoption de saines pratiques environnementales. Cette étude permettra donc en partie de découvrir les dépenses et programmes publics qui n'appuient pas les principes du développement durable. Selon Art Hanson, les budgets, les subventions, la réforme budgétaire et la réforme fiscale joueront un rôle de premier plan dans la réussite du couplage environnement et économie, et le bureau devra être prêt à collaborer à l'examen de ces questions. (6:32)

Dans sa déclaration préliminaire, Elizabeth May a elle aussi fait un rapprochement entre le nouveau bureau et la réalisation de l'étude exhaustive des impositions, subventions et aides financières fédérales. Elle estime que l'éngagement d'établir dans quelle mesure les instruments financières et économiques et les subventions nuisent au développement durable a des chances d'entraîner un véritable changement dans la façon dont les décisions sont prises. (22:4)

Il ne s'agit pas nécessairement de signaler comment protéger l'environnement, mais aussi de montrer — ce que personne n'a le pouvoir de faire dans ce gouvernement — comment on peut réduire le déficit, augmenter les emplois, protéger l'environnement et se diriger vers le durable en même temps grâce à des politiques rationnelles et intelligentes. (22:33)

Elizabeth May doute que le ministère des Finances soit en mesure de procéder à une étude afin de découvrir en quoi certains instruments financiers bloquent la voie vers le développement durable et elle propose que le commissaire entreprenne immédiatement un examen de ce problème. (22:11)

Pour sa part, Art Hanson ne croit pas opportun de confier la réalisation de l'étude de base exclusivement au nouveau bureau.

Tout d'abord, il me paraît essentiel que le ministre des Finances et les fonctionnaires de son ministère acceptent l'idée d'une telle étude et y participent. [...] j'estime que la responsabilité devrait être partagée, que les fonctionnaires pourraient faire appel à des gens à l'extérieur du gouvernement, tout comme à l'intérieur. (6:48)

Il ne croit pas que l'étude doive être effectuée par un grand groupe de travail composé de représentants des ministères. Il propose cependant qu'on envisage la possibilité de confier l'étude à un comité mixte : «Si on confiait le dossier au seul Comité des finances, il pourrait bien être traité assez vigoureusement. Le processus gagnerait probablement à être orienté et guidé par divers comités parlementaires⁸.» (6:48)

La majorité des membres du Comité voient une communauté d'intérêts entre le Bureau proposé et la réalisation de l'étude de base, et proposent en conséquence que le nouveau Bureau soit créé dans les meilleurs délais pour faciliter sa participation à l'étude.

Dans le discours du budget, en février 1994, on annonçait l'établissement d'un groupe de travail composé de représentants du gouvernement, de l'industrie et des organismes non gouvernementaux du domaine de l'environnement, qui serait chargé de déterminer les obstacles à de saines pratiques environnementales ainsi que les facteurs qui incitent à ne pas adoptet ces pratiques.

CCME devrait, au début de l'été 1994, publier le résultat de ses efforts. Comme l'a souligné John Wolfe de l'ACM, le commissaire devra probablement collaborer étroitement avec le CCME pour ce qui est de la liaison avec les provinces. (19:11) Le Comité reconnaît que le commissaire devrait avoir des rapports réguliers avec le CCME et qu'il faudrait peut-être voir à établir un lien officiel entre les deux.

Les membres du Comité n'ignorent pas que la question de la division des responsabilités constitutionnelles est un sujet délicat, mais il importe selon eux de se rendre compte que, pour accomplir sa tâche, le commissaire ne pourra pas faire fi de l'activité des autorités provinciales, territoriales et municipales dans certains secteurs qui touchent l'environnement et le développement durable. En outre, la situation risque de gagner encore en complexité, car on reconnaît de plus en plus aux peuples autochtones le statut de nouvel ordre de gouvernement. Le commissaire n'aura aucun pouvoir de légiféret, ni de commander et d'imposet, de sorte qu'il n'empiétera pas sur le pouvoir législatif exclusif conféré à un palier de gouvernement par la Loi constitutionnelle de 1867. Il aura pour rôle d'évaluer la situation et de faire rapport au Parlement sur les lacunes des mécanismes au moyen desquels le gouvernement fédéral s'acquitte de ses obligations et de ses engagements.

INTERACTION AVEC LES MÉCANISMES EXISTANTS — ÉVITER LE

A. Le vérificateur général du Canada

Le vérificateur général du Canada effectue des vérifications financières et des vérifications d'optimisation. Denis Desautels, qui occupe actuellement ce poste, a dit que, en sa qualité de vérificateur général du Canada, il préférerait «ne pas mélanger vérification et critique de la politique». (14:14) Il estime que son rôle consiste plutôt à «commenter la façon dont la politique est exécutée, sur le plan économique [et à] juger de l'efficacité, de la probité, de la maladresse ...». (14:15) Cependant, la ligne de démarcation entre la vérification et la critique de la politique n'est pas toujours claire.

A ce sujet, Denis Desautels a dit ce qui suit:

Je reconnais qu'il nous arrive de frôler la ligne d'un peu plus près, et il y a des situations où les gens ont trouvé que nous avions frôlé la ligne de si près que nous l'avions presque franchie. (14:15)

Le Comité estime essentiel que les rôles de vérificateur général du Canada et de commissaire à l'environnement et au développement durable soient circonscrits de façon explicite. Il conseille en outre que l'on établisse des mécanismes de coordination des activités de ces deux charges indépendantes et que des accords en la matière fassent l'objet de protocoles d'entente.

QUESTIONS DE COMPÉTENCE

La Constitution du Canada n'attribue pas la compétence en matière d'environnement ni à l'autre des ordres de gouvernement. L'autorité de légiférer dans le domaine environnemental découle plutôt des divers pouvoirs connexes conférés aux gouvernements fédéral et provinciaux en vertu de la Loi constitutionnelle de 1867, telle que modifiée en 1982. Comme l'ont souvent noté les membres du Comité, toutefois, rares sont les problèmes environnementaux qui respectent les limites politiques et, par conséquent, la plupart des solutions exigeront l'apport de plus d'un ordre de gouvernement?. La Constitution donne, à chaque niveau de gouvernement, plusieurs pouvoirs précis mais, dans l'ensemble, le domaine de l'environnement est le plus souvent décrit comme faisant l'objet d'un chevauchement ou d'une compétence partagée.

Pour évaluer la législation et les politiques fédérales, le commissaire aura peut-être dans certains cas à prendre en considération des mesures provinciales. Par exemple, certains aspects de l'application des dispositions de la LCPE ont été délègués aux provinces par le gouvernement fédéral afin qu'il n'y ait pas de chevauchement ou de double emploi dans les fonctions d'enquête et d'application. Or, selon des commentateurs, l'une des faiblesses de la LCPE serait le résultat inégal obtenu d'un endroit à l'autre au pays. S'il veut évaluer l'efficacité de la LCPE, le commissaire devra voir comment les provinces remplissent leurs responsabilités d'application, telles que déléguées par le gouvernement fédéral.

Des témoins ont signalé plusieurs autres secteurs de chevauchement de compétences qui peuvent amener le commissaire à faire rapport sur l'effet combiné des mesures fédérales et provinciales. Ainsi, en discutant de l'importance pour le bureau de vérifier la mesure dans laquelle le devrait examiner les décisions fédérales mais aussi les mesures provinciales; en effet, même si ce devrait examiner les décisions fédérales mais aussi les mesures provinciales; en effet, même si ce sont les autorités fédérales qui concluent des ententes internationales, le respect de ces demières dépend de la contribution tant fédérale que provinciale. Comme l'a dit François Bregha au Comité:

On semble reconnaître de plus en plus qu'il n'est pas possible d'établir un partage net des pouvoirs fédéraux et provinciaux dans les questions environnementales. [...] Quant au commissaire, son rôle engloberait des fonctions nationales. [...] il faudrait qu'[il] puisse examiner le partage actuel des pouvoirs et tenir compte des préoccupations provinciales. À mon avis, il ne serait pas normal que le commissaire soit appelé à porter un jugement sur les activités, actuelles ou futures, d'une province en particulier. Par contre, un commissaire à l'environnement pourrait très bien se prononcer sur des initiatives nationales. (20:29)

La complexité du cadre de compétence partagé a donné lieu à une multitude d'articles spécialisés, à beaucoup de litiges ainsi que, en mars 1992, à une étude approfondie de la part du prédécesseur du présent Comité, le Comité permanent de l'environnement. Les initiatives intergouvernementales visant à harmoniser les mesures de protection de l'environnement se sont beaucoup intensifiées, ces dernières années, et le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME) a entrepris un travail poussé pour régler le problème. D'ailleurs, le

Pour un examen de la répartition des pouvoirs en vertu de la Loi constitutionnelle de 1867, voir les pages 4 et 5 du rapport présenté par le prédécesseur du présent Comité au cours de la 34º législature, rapport intitulé L'environnement et la Constitution : Rapport du Comité permanent de l'environnement, mars 1992.

Au sujet de la façon de créer le Bureau et de la teneur des dispositions habilitantes, plusieurs autres questions ont été abordées. La plupart des témoins désirent que le nouveau Bureau soit indépendant du gouvernement et libre de toute ingérence politique. Maxwell Yalden, président de la Commission canadienne des droits de la personne, a énuméré les principes garantissant l'indépendance de la nouvelle charge : (1) que la nomination se fasse avec l'approbation du l'indépendance de la nouvelle charge : (1) que la nomination se fasse avec l'approbation du Parlement, comme c'est le cas pour le commissaire aux langues officielles; (2) que le mandat ait une durée prédéterminée raisonnable; (3) et que le salaire du commissaire soit le même que celui d'un juge puiné de la Cour suprême du Canada, ce qui est le cas pour le commissaire aux langues officielles et le vérificateur général du Canada. (23:31)

En Nouvelle-Zélande, le salaire du commissaire parlementaire à l'environnement est établi par une commission des salaires supérieurs tandis que, pour ce qui est de l'Ontario, le commissaire à l'environnement recevra à peu près le même traitement que les sous-ministres de la fonction publique provinciale.

La durée du mandat a été examinée par un certain nombre de témoins, et tous étaient d'avis que le commissaire devait avoir suffisamment de temps pour donner sa pleine mesure, soit de trois à sept ans. Le mandat le plus souvent suggéré était de cinq ans, renouvelable une fois. Certains membres ont dit préférer un mandat non renouvelable de sept ans, pour protéger l'indépendance du Bureau. D'après la majorité des membres du Comité, un mandat de cinq ans, renouvelable une fois, semble la solution la plus souhaitable, car elle concorde avec la décision du Comité de recommander que les dispositions législatives fassent l'objet d'un examen parlementaire tous les cinq ans.

Recommandation no 10

Le Comité recommande que la loi stipule que la nomination du commissaire nécessite l'approbation du Parlement; que le commissaire exerce ses fonctions pendant cinq ans, mandat à renouvellement unique; et que le gouvernement examine le bien-fondé de verser un salaire équivalent à celui d'un juge puiné de la Cour suprême du Canada.

Le Comité a discuté d'une autre disposition possible. J.-P. Boisclair, directeur exécutif de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée, a proposé une «disposition de temporisation», afin que le Parlement puisse, dans cinq ou dix ans, déterminer si les arrangements relatifs à la création de la charge répondent toujours aux attentes. (25:16) Le Comité considère qu'il s'agit là d'un ajout logique au projet de loi.

Recommandation no 11

Le Comité recommande que la loi portant création du Bureau du commissaire fasse l'objet d'un examen parlementaire tous les cinq ans.

Recommandation no 7

Le Comité recommande que la loi oblige le commissaire à soumettre au Parlement un rapport annuel, mais lui confère aussi le pouvoir de faire rapport plus fréquemment si une question revêt, à son avis, suffisamment d'importance pour être portée à l'attention du Parlement.

Plusieurs témoins ont aussi fait mention de l'utilité de confier en permanence à des comités parlementaires la responsabilité de recevoir et d'examiner les rapports du commissaire. En Commissaire parlementaire soient renvoyés à un comité spécial chargé ensuite de formuler des recommandations à l'intention du gouvernement. Le comité désigné à cette fin est déterminé en fonction de la teneur du rapport.

Franklin Gertler de l'ABC a aussi proposé que des comités parlementaires puissent «exercer une certaine surveillance, mener des enquêtes publiques, vérifier l'observance». (18:11) Il existe déjà un précédent à cet égard dans notre régime parlementaire puisque, par exemple, les rapports du vérificateur général du Canada sont toujours renvoyés au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes. En fait, si le mandat et le champ d'intervention du vérificateur général la Chambre des communes. En fait, si le mandat et le champ d'intervention du vérificateur général et champ d'intervention du vérificateur général examinées compité est d'avis qu'au moins certaines parties de ses rapports devraient être examinées conjointement par le Comité des comptes publics et par le présent Comité lui-même.

Recommandation no 8

Le Comité recommande que tous les rapports produits par le commissaire soient automatiquement renvoyés au Comité permanent de l'environnement et du développement durable, de la Chambre des communes, ainsi qu'à un ou à plusieurs autres comités parlementaires lorsque leur teneur le justifie.

Les témoins ont convenu que le commissaire devrait avoir beaucoup de latitude pour obtenir des renseignements des ministères. Selon bon nombre d'entre eux, les pouvoirs d'accès à l'information accordés au vérificateur général du Canada en vertu de la Loi sur le vérificateur général conviendraient au commissaire. Parmi ces pouvoirs, mentionnons le droit d'avoir libre accès à l'information et de recevoir tous les documents nécessaires de la fonction publique, ainsi que les pouvoirs de citer des gens à comparaître et de les interroger sous serment.

Recommandation no 9

Le Comité recommande que le commissaire obtienne, de par la loi, des pouvoirs suffisants d'accès à l'information, proportionnés à son mandat.

Un certain nombre de témoins ont recommandé au Comité que le commissaire soit habileté à former un ou des comités consultatifs pour que son travail puisse bénéficier d'un appui multisectoriel. Ce pouvoir devra être énoncé dans la loi. Et c'est également le cas si le commissaire doit avoir un rôle d'éducation ou de communication. Certains témoins, comme Daniel Hill, directeur des opérations de la «United Native Nations», pensent que le titulaire pourrait jouer un rôle «de parrain ou de champion des questions environnementales [et être capable de parlet] au nom de l'ensemble de la population canadienne». (18:45)

Recommandation no 6

Le Comité recommande que la loi portant création du nouveau Bureau renferme une définition du développement durable qui s'inspire de celle énoncée dans Notre avenir à tous. (Cette définition pourrait être élargie de façon à contenir les concepts d'équité intergénération et l'intégration de l'économie, de l'environnement et de l'équité. La définition néo-zélandaise de la gestion durable pourrait servir de bon exemple.)

Le texte législatif devra aussi établir avec une certaine précision le mandat et les pouvoirs du commissaire. D'après les témoins, le commissaire doit faire rapport au Parlement et non au gouvernement. Le pouvoir de faire rapport annuellement et chaque fois qu'une question urgente mérite d'être portée à l'attention du Parlement est perçu comme étant pratiquement la seule source d'influence de la nouvelle charge. Le commissaire n'aura pas de pouvoirs quasijudiciaires, ni de d'influence de la nouvelle charge. Le commissaire n'aura pas de pouvoirs quasijudiciaires, ni de pouvoirs législatifs. Son réel pouvoir résidera dans le mécanisme de compte rendu, grâce auquel le pouvoirs législatifs. Son réel pouvoir résidera dans le mécanisme de compte rendu, grâce auquel le pouvoirs législatifs. Son réel pouvoir nis au courant des succès et des insuccès des efforts déployés par le gouvernement en matière de durabilité. À ce propos, François Bregha a donné l'explication suivante :

Le seul vrai pouvoir d'une nouvelle agence sera celui de déposer un rapport public car elle ne serait pas une agence réglementaire. [...] je crois qu'il serait souhaitable que cette agence puisse déposer un rapport lorsqu'elle aura quelque chose à contribuer et qu'elle ne devrait pas être contrainte à le déposer seulement une fois l'an. (20:19)

Le commissaire à l'environnement de l'Ontario aura le pouvoir de faire rapport chaque fois qu'il jugera nécessaire de signaler une question à l'assemblée législative. Bon nombre de témoins sont d'avis que le titulaire du nouveau poste créé au niveau fédéral devrait disposer d'un pouvoir semblable. Le Comité estime pour sa part que le pouvoir de faire rapport périodiquement sera un élément déterminant de l'efficacité du mécanisme.

Le fait que le commissaire ne sera pas investi du même genre de pouvoir de commandement et d'imposition que celui qui est conféré par la plupart des lois actuelles en matière de protection de l'environnement peut être perçu comme une façon pour le Canada de se démarquer des autres instances dans la façon d'aborder la mise en oeuvre du développement durable. John Wolfe, directeur des Programmes environnementaux pour l'Association canadienne de normalisation, a indiqué au Comité que, même si d'autres instances comme la Communauté européenne et les États-Unis peuvent appliquer une réglementation plus sévère que celle du Canada en matière environnementale, une initiative comme la création d'un poste de commissaire conférera au Canada une place de chef de file mondial parce qu'elle s'inspire d'une philosophie de la gestion de l'environnement qui encourage les efforts volontaires.

Les Européens et les États-Unis sont probablement à l'avant-garde avec leur réglementation des plus sévères. Le Canada a toutefois l'occasion de faire un bond en avant dans tout le domaine du développement durable pour instaurer un plus grand nombre de programmes volontaires qui viendront compléter la réglementation. (19:14)

de son application. À cet égard, la définition la plus connue du développement durable est sans doute celle qui a été formulée, en 1987, dans le rapport de la Commission Brundtland, Notre avenir à tous : «développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations étutures de répondre aux leurs»⁶. Cette définition est reprise à l'article 2 de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, qui a été adoptée en 1992 mais qui n'est toujours pas en vigueur.

Certains témoins sont d'avis que la définition de la Commission Brundtland est trop restrictive. Franklin Gertler croit que le Comité devrait examiner la définition de «développement durable» énoncée dans la Resource Management Act de la Nouvelle-Zélande, préférable selon lui à «l'approche anthropocentrique habituelle» qui consiste à conserver les ressources pour les générations futures. (18:10) La définition néo-zélandaise renferme les éléments suivants : (1) la santé ainsi que leur sécurité tout en (2) réalisant le potentiel de l'environnement naturel et protègent leur satisfaire aux besoins des générations futures, en préservant l'air, l'eau, le sol et les écosystèmes et en satisfaire aux besoins des générations futures, en préservant l'air, l'eau, le sol et les écosystèmes et en corrigeant les effets nocifs sur l'environnement. Helen Hughes décrit l'utilisation de l'expression «développement durable» comme une reconnaissance explicite du compromis entre le développement économique et la protection de l'environnement dans certains cas.

D'autres témoins ont fait ressortir l'importance d'adopter une définition qui tienne compte des trois éléments cruciaux de la durabilité, soit l'environnement, l'économie et l'équité. Ces éléments correspondent à ce que Susan Tanner des Ami(e)s de la Terre appelle «les trois E». Selon elle, son organisme préfère utiliser l'expression «développement écologiquement durable» ou «durabilité», parce les questions économiques et sociales retiennent l'attention depuis tellement d'années qu'il est maintenant temps de mettre l'accent sur l'environnement pour que cet aspect en arrive à avoir autant d'importance que les deux autres. (20:14)

Jon Grant, président de la Compagnie Quaker Oats du Canada, a fait ressortir trois principes qui, selon la Table ronde de l'Ontario sur l'environnement et l'économie (dont Jon Grant est le président), sont essentiels pour bien comprendre la notion de développement durable. Le premier dont il a fait mention a trait à la nécessité de «vivre des intérêts, c'est-à-dire conserver au maximum l'intégrité du capital du pays et de l'État». (17:19) Le deuxième concerne l'existence d'une comptabilité et d'une tarification basées sur le prix de revient complet, combinée à une vérification apparaition dans le secteur privé. Le troisième principe porte sur la notion d'équité intergénération et, à cet égard, Jon Grant a rappelé le proverbe autochtone voulant que nous n'héritions pas de la terre de nos ancêtres mais nous l'empruntions à nos enfants. Cette question d'équité intergénération et, nos ancêtres mais nous l'empruntions à nos enfants. Cette question de l'équité intergénération a été citée par David Runnalls, conseiller principal auprès du président du CRDI, comme étant l'aspect le plus important de la définition du développement durable donnée dans le rapport Brundtland.

Le Comité note que la Charte des droits environnementaux de 1993 en Ontario ne comporte pas de définition de l'expression «développement durable». Ses dispositions et le poste de commissaire à l'environnement qu'elle établit sont d'abord axés sur la qualité de l'environnement. L'article 2, qui définit l'objet de la Loi, fait toutefois mention de la nécessité d'assurer la durabilité de l'environnement grâce aux moyens prévus par cette loi.

Commission mondiale sur l'environnement et le développement, Notre avenir à tous, mai 1988, Éditions du FLEUVE, p. 51.

organe, de même que son double champ d'intervention, qui porte à la fois sur l'environnement et le développement durable, exigent effectivement que son mandat, ses pouvoirs et son objet soient définis dans une loi distincte.

L'une des préoccupations que les membres ont exprimées aux témoins, au cours de cette étude, est que la réticence de la bureaucratie et des divers autres intervenants n'entrave le travail du commissaire. Selon Elizabeth May, il faut adopter une loi distincte pour créer le poste de commissaire et, «une fois cette loi en place, la résistance à l'égard de ce poste sera grandement réduite». (22:18) Paul Muldoon, ex-membre du Groupe de travail sur la Charte des droits réduite».

ses rôles, fonction, mandat, portée et pouvoirs doivent être absolument clairs aux yeux du grand public, aux yeux du gouvernement et aux yeux de tous les autres intéressés. Sinon, et l'expérience l'a prouvé ailleurs, on ne discute pas de l'efficacité du commissaire mais de son mandat, de son champ d'action et de son rôle. (21:14)

Recommandation no 4

Le Comité recommande que le Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable fasse l'objet d'une nouvelle loi distincte.

Un certain nombre de témoins ont formulé des suggestions au sujet des dispositions qui, à leur avis, devraient être prévues dans la loi portant création du poste de commissaire. Comme l'a fait remarquer Franklin Gertler, l'inclusion d'un préambule énonçant l'intention qu'avaient les législateurs en adoptant cette loi est un élément important pour aider le commissaire dans l'exécution de ses tâches et aussi pour guider les tribunaux appelés à interpréter la loi. Paul Muldoon a lui aussi souligné l'importance de ce genre de disposition pour faire ressortir «le contexte dans lequel opère un tel système», comme le prévoit la Charte des droits environnementaux de 1993 en Ontario. (21:14)

Les membres du Comité sont d'avis qu'un préambule énonçant les objectifs d'ensemble du gouvernement en ce qui concerne la création de ce bureau serait un élément important de la loi. À l'instar de l'ordre de renvoi de la présente étude, le préambule pourrait faire mention de «la complémentarité des mesures prises dans les domaines sociaux et économiques et dans les secteurs de l'environnement et de la politique étrangère» et de la nécessité de faire reconnaître «le développement durable comme une composante intégrante des décisions à tous les niveaux de noure société». En outre, le Comité convient avec bon nombre de témoins que l'orientation de ce poste sur les questions d'environnement et de développement durable doit être clairement énoncée.

Recommandation no 5

Le Comité recommande que la loi établissant le Bureau du commissaire renferme un préambule énonçant l'objectif législatif à l'origine de la création du poste et de son mandat.

La nécessité de donner une définition générale du développement durable est un autre aspect de la législation dont plusieurs témoins ont fait mention. Encore une fois, le fait d'inclure cette définition dans la loi aidera les tribunaux à en faire l'interprétation et guidera aussi les responsables définition dans la loi aidera les tribunaux à en faire l'interprétation et guidera aussi les responsables

Un rôle possible d'ombudsman

Il est également indiqué dans le mandat que le nouveau Bureau pourrait avoir une fonction d'ombudaman. Il pourrait examiner les requêtes des citoyens et instituer des enquêtes spéciales s'il semble que des politiques ou des lois sur l'environnement n'ont pas été respectées. En Ontario, la Charte des droits environnementaux de 1993 autorise les citoyens à demander au commissaire à l'environnement de mener des enquêtes sur des prétendus pollueurs et à intenter des poursuites s'ils ne sont pas satisfaits des résultats de ces enquêtes.

Dans l'ensemble, les témoins n'étaient pas fortement en faveur d'une fonction d'ombudsman. Art Hanson a proposé que le commissaire joue un rôle plus positif et constructif. Son bureau, plutôt que de recevoir les plaintes et de constituer une étape préliminaire aux poursuites, devrait être une source de commentaires positifs, de directives et de projets de collaboration. De dire Art Hanson: «On a appris au Sommet de la Terre [...] qu'il est très profitable de se situer dans une perspective globale lorsque l'on s'efforce de parvenir à une compréhension de problèmes qui se révèlent toujours complexes. [Ce bureau] devrait donc se montrer attentif aux perceptions et à l'expérience des gens aussi bien à l'intérieur qu'en dehors du gouvernement.» (6:31)

coûteux d'un mécanisme qui est déjà prévu, du moins en partie, dans les lois fédérales. l'attribution du rôle d'ombudsman au nouveau Bureau constituerait un chevauchement inutile et pollution constituant une infraction aux termes de la loi.» (20:29) Le Comité estime de même que que deux citoyens demandent au ministre de l'Environnement d'enquêter sur un problème de «les articles 108 et 110 de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement permettent déjà pourrait avoir besoin d'un personnel important et coûteux. Enfin, François Bregha a rappelé que : faisait sentir. Gary Gallon a souligné également qu'un commissaire ayant fonction d'ombudsman qui devraient se charger de créer une fonction d'ombudsman pour l'environnement, si le besoin s'en pour ce qui est de l'application des dispositions sur l'environnement. Ce sont elles, par conséquent, soulevé un autre point, soit que les provinces constituent à son avis les intervenants de première ligne d'une seule industrie qu'aux revendications environnementales des écologistes. Gary Gallon a aussi attentif aux préoccupations sociales et économiques des habitants d'une ville dépendante rapport à l'économie et à l'équité. Le commissaire investi du mandat de la durabilité doit être tout des lois sur l'environnement a pour effet d'accorder à l'environnement un traitement préférentiel par de mener des enquêtes uniquement à partir de plaintes touchant la non-observance des politiques et Un certain nombre d'arguments irréfutables militent contre la fonction d'ombudsman. Le fait

CRÉATION D'UN NOUVEAU BUREAU

Un certain nombre de témoins ont fait valoir au Comité que la création d'un bureau de commissaire chargé de l'évaluation de la politique et d'autres responsabilités allait nécessiter l'adoption d'une nouvelle loi. Cet avis était notamment partagé par des représentants de l'Institut canadien des comptables agréés, du «Sierra Club of Canada» ainsi que de la Section nationale du droit de l'environnement de l'Association du Barreau canadien (ABC) et par un ex-membre du droupe de travail sur la Charte des droits environnementaux en Ontario. Aux dires de Franklin Gerupe de travail sur la Charte des droits environnementaux en Ontario. Aux dires de Franklin Gerller de l'ABC, cette mesure ne doit pas être «accolée» à une loi déjà existante en matière d'environnement, mais doit plutôt faire l'objet d'une loi distincte s'inspirant en gros du modèle de la Loi sur le vérificateur général. (18:9) Le Comité estime pour sa part que la nature de ce nouvel

- Assurer la liaison avec le gouvernement, les organisations non gouvernementales et les autres intervenants afin de surveiller l'évolution des concepts, des pratiques et des techniques de développement durable, et de faire rapport sur la question.
- c. Sensibiliser les Canadiens à la nécessité d'adopter des pratiques qui favorisent le développement durable.
- d. Donner des encouragements et des occasions aux Canadiens et aux groupes intéressés pour qu'ils fassent des suggestions destinées à soutenir les efforts du Canada en faveur du développement durable.
- e. Fournir avis et conseils, par l'intermédiaire du Parlement, au sujet d'approches nouvelles qui accéléreraient la transition vers le développement durable.
- C. Un mandat possible de surveillance de l'obligation du gouvernement fédéral envers les peuples autochtones

Brian Craik, conseiller auprès du Grand conseil des Cris, à recommandé que le nouveau Bureau soit investi d'un mandat particulier à l'égard des Premières nations. Il devrait inclure le pouvoir d'évaluer l'impact de la gestion et de l'exploitation des ressources sur les droits conférés par les traités et sur le droit international des autochtones à suivre leurs traditions et à jouir de leurs ressources. Il devrait également prévoir l'examen de l'élaboration et de l'application d'une politique environnementale par les Premières nations. (18:43) Cette suggestion fait ressortir les tensions complexes qui existent entre les diverses compétences agissant dans le domaine de l'environnement et du développement durable. Quelques phrases ont suffi pour mettre en relief des questions qui touchent tant la compétence constitutionnelle des provinces et du gouvernement fédéral, que les peuples autochtones.

Il existe ailleurs dans le monde un précédent pour ce genre de mandat spécial. La Envivonment Act 1986, adoptée par la Nouvelle-Zélande, prévoit notamment parmi ses objectifs de faire respecter les principes du Traité de Waitangi, en vertu duquel la Couronne s'est engagée à protéger le patrimoine et les ressources des peuples maoris qui ont accordé la permission aux Européens de s'établir en Nouvelle-Zélande. Une autre loi, soit la Resource Management Act oblige le gouvernement à protéger les droits des autochtones. En vertu de ces deux lois, la commissaire parlementaire à l'environnement s'occupe des conflits qui opposent la gestion des ressources et les droits des Maoris. Elle compte parmi ses employés un agent de liaison avec les Maoris qu'elle considère indispensable pour remplir ses obligations à cet égard.

Les membres du Comité ont bien accueilli les préoccupations exprimées par les Cris, mais ils estiment nécessaire d'étudier davantage leur proposition et de mener de vastes consultations auprès des autres groupes autochtones avant de prendre des mesures pour l'appliquer. D'ailleurs, Rosemarie Kuptana, présidente de l'Inuit Tapirisat Canada, a affirmé devoir consulter les dirigeants inuit avant de réagir à la proposition voulant que le nouveau Bureau ait un mandat particulier à l'égard des peuples autochtones. Le Comité a conclu que la proposition méritait d'être étudiée et que le gouvernement devrait entreprendre des consultations auprès des groupes autochtones partout au le gouvernement devrait entreprendre des consultations auprès des groupes autochtones partout au Canada.

- c. Présenter un rapport au Parlement au moins une fois l'an et plus souvent si, d'après le commissaire, la question revêt une importance capitale pour ce qui est de l'engagement pris par le Canada en matière de durabilité.
- durable pour éviter le chevauchement et le double emploi.

B. Le rôle de liaison, de contrôle et d'encouragement

D'après de nombreux témoins, le nouveau Bureau doit non seulement évaluer les politiques, mais aussi encourager le gouvernement, le Parlement et le public à appuyer le mouvement vers le développement durable. À cette fin, le Bureau assurerait la liaison entre le gouvernement, les organismes écologiques, l'industrie, les sciences, les universitaires, les groupes autochtones et d'autres ONG afin de contrôler l'évolution des nouveaux concepts et des nouvelles technologies dans le domaine. Le Bureau ferait ensuite rapport au Parlement, afin de diffuser ces idées et innovations partout au gouvernement fédéral. Il servirait ainsi à stimuler de nouvelles façons de voir et aiderait les ministères à élaborer les stratégies nécessaires à un futur durable.

Cet aspect des rôles éventuels du Bureau envisagés par les témoins découle du fait que, si nous voulons tendre vers la durabilité, il nous faudra modifier grandement nos comportements partout au pays. L'intégration à l'échelle de la société des considérations environnementales, économiques et sociales ne sera pas possible autrement. Susan Tanner, directrice générale de l'organisme Les Ami(e)s de la Tèrre, a comparé le mouvement national vers le développement durable aux efforts qu'on déploie pour perdre une mauvaise habitude, en l'occurrence notre actuel mode de vie. Pour renoncer à une mauvaise habitude, dit-elle, il faut d'abord le vouloir vivement et ensuite, avoir une judée de ce qui arrivera si l'on ne fait rien. Ces deux conditions seront réunies s'il existe une volonté politique et un engagement ferme à l'égard de la vérification concernant le développement durable. Il faut, en troisième lieu, des appuis et des encouragements afin de conserver l'objectif bien en vue et ne pas se laisser décourager par les difficultés du changement. Le nouveau Bureau devrait, selon ac pas se laisser décourager par les difficultés du changement. Le nouveau Bureau devrait, selon al aintégrer la notion de développement durable au gouvernement. (20:16-17)

Richard Harris, président de KPMG Environmental Services Inc., a comparé la charge proposée à celle du commissaire aux langues officielles, modèle qui comprend deux aspects très utiles, soit l'élément leadership et promotion des intérêts et l'élément rapport. Richard Harris et son associée, Ann Davis, ont souligné que ce nouveau type de rôle, où le titulaire de la charge agirait comme «entraîneur» auprès de l'équipe constituée par les gestionnaires du gouvernement en vue de l'application du développement durable, serait plus efficace qu'une méthode axée strictement sur le commandement et l'autorité pour l'intégration de la gestion écologique aux systèmes existants. (26:6)

Recommandation no 3

Le Comité recommande que le Bureau du commissaire assume les responsabilités additionnelles suivantes :

provincial de gouvernement en ce qui a trait au développement durable.

de divers mécanismes qui visent à régler, en partie du moins, certains problèmes environnementaux; cependant :

nous n'avons de toute évidence pas le moyen d'évaluer systématiquement dans quelle mesure nous satisfaisons à un de nos engagements internationaux. Les organismes gouvernementaux présentent des rapports internes, etc., mais, à ma connaissance, il n'y a pas de moyen systématique qui permette au Canada de vérifier, pour son compte et pour celui du reste du monde, dans quelle mesure il a honoré ses engagements. (18:20)

Pour ce qui est d'évaluer la mesure dans laquelle les lois et les politiques fédérales permettent au Canada de satisfaire à ses engagements en matière de développement durable à l'échelle du pays, Bill Buchanan, vice-président principal des études et des normes de l'Institut canadien des comptables agréés, a recommandé au Comité que l'intégration et l'évaluation des programmes, des politiques et des objectifs relèvent principalement du Conseil du Trésor, en tant qu'organisme central de coordination au sein du gouvernement. Toutefois, il a également recommandé l'ajout d'une fonction indépendante de contrôle et d'analyse des politiques, fonction qui serait confrée au nouveau commissaire à l'environnement. (25:13)

Des témoins ont également signalé d'autres tâches précises qui pourraient être attribuées au nouveau Bureau. L'ambassadeur Mohamed Sahnoun, boursier Pearson du Centre de recherche pour le développement international (CRDI), a souligné que le contrôle de l'application des nouvelles dispositions législatives constituait un rôle important, puisque les lacunes se situent souvent au niveau de la mise en oeuvre des lois sur la protection de l'environnement. (15:13) Des témoins du Grand conseil des Cris et de l'Autorité régionale crie ont proposé que le Bureau évalue les rapports sur l'état de l'environnement préparés par Environnement Canada et examine les évaluations sur l'état de l'environnement fédéral. En outre, comme l'a suggéré Art Hanson, peut-être environnementales du gouvernement fédéral. En outre, comme l'a suggéré Art Hanson, peut-être environnementales du gouvernement fédéral. En outre, comme l'a suggéré Art Hanson, peut-être environnementales du gouvernement fédéral. En outre, comme l'a suggéré Art Hanson, peut-être environnementales du gouvernement fédéral.

ce bureau devrait avoir la possibilité, quel que soit le nom qu'on lui donnera, de faire des commentaires sur les cadres de référence portant sur les évaluations environnementales, la réforme budgétaire et les autres facteurs de changements législatifs et institutionnels. (6:30)

Recommandation no 2

Le Comité recommande que le Bureau du commissaire soit chargé des fonctions suivantes :

- Evaluer tous les règlements, lois, politiques, lignes directrices et programmes fédéraux afin de cerner ceux qui soutiennent la démarche du Canada en faveur du développement durable et ceux qui y font obstacle, et formuler les recommandations qui s'imposent.
- Examiner tous les règlements, les lois, les politiques, les lignes directrices et les programmes fédéraux afin de déterminer s'ils respectent les engagements, y compris les protocoles, les conventions et les traités internationaux du Canada, en matière de développement durable.

qui semble entourer ces activités, il serait fort utile d'envisager de créer un bureau qui ne serait pas rattaché au ministère de l'Environnement et qui se chargerait de coordonner les efforts à ce chapitre dans le but d'éviter le chevauchement et le double emploi. D'après les représentants du Ministère, deux mécanismes de coordination existent déjà : (1) le groupe de communications, qui tient compte de tous les rapports produits par Environnement Canada; et (2) un responsable des relations parlementaires, qui s'occupe de la production et du dépôt des rapports devant être présentés au parlement. Toutefois, comme le sous-ministre Mick Mulder l'a signalé au Comité, il serait sans doute possible d'améliorer la coordination de ces efforts.

L'idée que les lois et les programmes peuvent servir à protéger l'environnement a été consacrée, récemment, dans la nouvelle Charte des droits environnementaux adoptée par l'Ontario. Michael Cochrane, ancien président du Groupe de travail sur la Charte ontarienne des droits environnementaux, a indiqué au Comité qu'il qualifie souvent la nouvelle charte de boîte à outils. Lorsqu'il a commencé à se pencher sur la question, le groupe de travail a recensé diverses mesures législatives qui protègent jusqu'à un certain point l'environnement. Cette nouvelle loi, qui regroupe toutes les principales lois environnementales, vise à «assurer une application cohérente de tous [les] principes écologiques à tous les paliers de gouvernement». (21:30)

D'après de nombreux témoins, la fonction de l'évaluation des politiques devrait viser l'analyse des politiques gouvernementales afin de déterminer lesquelles aident et lesquelles entravent le passage du Canada vers le développement durable. Le Bureau présenterait ensuite au Parlement un rapport et des recommandations sur les améliorations ou les corrections à apporter ou sur les nouvelles politiques à adopter afin de privilégier un futur durable. Yves Corriveau a parlé du vaste éventail de responsabilités possibles à confier au nouveau Bureau, responsabilités dont l'ordre de priorité pourrait être déterminé à la discrétion du Comité ;

Nous recommandons donc un mandat rédigé de façon large qui inclurait l'évaluation des politiques de tous les ministères et leurs répercussions sur l'environnement; les moyens pris par ces ministères pour la mise en oeuvre de ces politiques et des objectifs atteints; [...] la possibilité pour le commissaire d'en appeler à la collaboration du public canadien pour avoir des avis sur l'application des différents mandats des ministères qui relèvent du fédéral, notamment par le biais de consultations publiques, la capacité de faire des budget serait prévu pour permettre la participation publique; la capacité de faire des recommandations à la Chambre des communes sur ce qui doit être entrepris et au gouvernement sur ce qui doit être entrepris sur le plan exécutif pour la protection de l'environnement dans chacun des ministères. (18:36)

Bill Andrews a souligné deux principaux types d'examen des politiques dont devrait être chargé le nouveau Bureau. En premier lieu, le Bureau devrait examiner «la façon dont les lois et les politiques fédérales font avancer le concept de la durabilité de l'environnement» (18:8) et, en deuxième lieu, il doit évaluer «la façon [...] dont les lois et les politiques tant fédérales que provinciales permettent de donner suite aux engagements internationaux du Canada». (18:8) D'après Bill Andrews, il faut se pencher surtout sur ce dernier type d'examen. Le Canada s'est doté D'après Bill Andrews, il faut se pencher surtout sur ce dernier type d'examen. Le Canada s'est doté

EONCLIONS DO BUREAU

A. Le rôle d'évaluation des politiques

Le nouveau Bureau aura pour tâche première, comme le précise l'ordre de renvoi du Comité, «d'évaluer les politiques gouvernementales qui portent sur l'environnement et le développement durable». Il examinera les politiques, les programmes et les dépenses du gouvernement et présentera au Parlement et à la population un rapport sur la façon dont ces activités soutiennent la transition du Randan vers le développement durable. Le Comité a reçu de la part de témoins des propositions sur les tâches plus précises qui pourraient être incluses dans le mandat du nouveau Bureau.

De nombreux témoins ont insisté sur le fait que le Bureau devait être chargé d'évaluer les politiques. En effet, selon eux, la vérification environnementale par le vérificateur général du Canada incite le gouvernement à mieux rendre compte des progrès qu'il réalise à ce chapitre, mais l'approche n'est pas suffisamment proactive ou prospective. Comme Art Hanson l'a déclaré au

[...] la fonction d'un vérificateur général à l'environnement prendrait le processus par le mauvais bout; une vérification de la façon d'appliquer les politiques en place n'informe guère sur la nécessité d'en mettre d'autres en place. (6:30)

D'après beaucoup de témoins, l'actuelle stratégie du gouvernement en matière de développement durable ne prévoit pas l'analyse indépendante des politiques, ce qui constitue une lacune grave. Helen Hughes, commissaire parlementaire à l'environnement de la Nouvelle-Zélande, a dit au Comité qu'elle «aurait beaucoup de difficultés à exercer ses fonctions sans pouvoir prendre connaissance des politiques gouvernementales». (10:22) Kenny Blacksmith, du Grand conseil des Cris du Québec, a également déclaré que la participation du commissaire aux décisions touchant l'environnement constituerait la contribution la plus importante que pourrait apporter un nouveau Bureau:

Il serait préférable de ne pas avoir de commissaire plutôt qu'un commissaire dont les limites du mandat lui interdisent d'influer sur la forme et le fond des politiques proposées et sur l'interprétation des lois environnementales. (18:40)

L'évaluation des politiques comporte, selon les témoins, une série d'aspects précis. Le nouveau Bureau pourrait avoir comme élément particulier la fâche de coordonner et de promouvoir l'utilisation des outils d'information et de protection environnementale. Au fil de l'étude, les membres du Comité, de concert avec les témoins, ont recueilli de l'information sur des programmes gouvernement et obligent le gouvernement à rendre compte à la population des progrès accomplis à ce chapitre. Ces mesures comprennent les lois fédérales sur l'environnement, les quatre services d'Environnement Canada, les programmes précis adoptés par Environnement, le Partenariat pour la l'évaluation environnementale, le Programme de gérance de l'environnement, le Partenariat pour la l'évaluation environnementale, le Programme de gérance de l'environnement, le Partenariat pour la l'évaluation environnementale, le Programme de gérance de l'environnement, le Partenariat pour la l'évaluation environnementale, le Programme de gérance de l'environnement, le Partenariat pour la l'és programmes et le Conseil du les programmes en la qualité de l'environnement et les programmes en la qualité de l'environnement et les programmes en la qualité de l'environnement et les programmes en la plan vert.

Les membres du Comité ont trouvé difficile de recenser toutes les activités gouvernementales en matière d'environnement en raison de la complexité du réseau de programmes. Vu la confusion

Certains membres du Comité se sont demandé si les dispositions de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE) allaient faire double emploi avec les fonctions du nouveau bureau, ou si elles allaient aider ce dernier à remplir ses tâches. La LCPE est une «loi visant la protection de l'environnement, de la vie humaine et de la santé». Elle confère au gouvernement le pouvoir de réglementer les substances toxiques pendant tout leur cycle d'existence, d'établir des objectifs, des directives et des codes de pratiques en matière de qualité environnementale, de réglementer les agents nettoyants, les matières nutritives et les produits de conditionnement d'eau, de réglementer les agents nettoyants, les matières nutritives et les produits de conditionnement d'eau, de réglementer les agents nettoyants, les matières nutritives et les produits de conditionnement d'eau, effluents provenant d'opérations fédérales, de réglementer les sources de pollution qui violent les ententes internationales ou créent de la pollution atmosphérique dans d'autres pays et enfin de combattre l'immersion de déchets en mer⁴.

La LCPE est donc une mesure législative détaillée qui vise à gérer l'utilisation des substances toxiques. Or, la Loi n'a pas été conçue dans le but de promouvoir le développement durable. En effet, le préambule ne fait aucune mention de cette notion, ce qui donne à penser que la promotion d'activités visant à favoriser le développement durable n'a jamais fait partie de l'objet de la Lon. Cela n'a rien d'étonnant, puisque la LCPE a été introduite à la Chambre des communes en juin 1987, l'année même où la Commission Brundtland a publié son rapport, Notre avenir à tous, qui a contribué à attirer l'attention sur le développement durable.

Même si elle ne met pas l'accent sur le développement durable, la LCPE comporte des dispositions qui rendent les ministères et les organismes fédéraux responsables de la protection de l'environnement. L'article 2 de la Loi définit le rôle que doit jouer le gouvernement au chapitre de l'administration des lois qui visent à protéger l'environnement (comprend l'adoption de mesures préventives et correctives pour la protection de l'environnement). L'alinéa 2d), lui, encourage la participation de la population canadienne à l'élaboration des décisions qui touchent l'environnement. L'article 8 dispose que le ministre de l'Environnement doit formuler, pour remplir sa mission relative à la qualité de l'environnement, des objectifs, des directives et des codes de pratique. L'article 108 autorise deux personnes résidant au Canada à demander au ministre d'ouvrir une enquête sur tout fait constituant selon elles une infraction à la Loi⁵. Enfin, l'article 138 précise que le ministre doit présenter au Parlement un rapport annuel sur l'application de la Loi.

Ces dispositions, même si elles visent essentiellement la protection de l'environnement, peuvent grandement contribuer à soutenir la démarche du Canada en faveur du développement durable. Par exemple, la participation de la population à la prise de décisions touchant l'environnement et l'accès à de l'information sur l'état de l'environnement constituent des premiers pas importants vers le développement durable. La majorité des membres du Comité croient que ces dispositions ne fournissent pas des moyens suffisamment puissants ou complets pour rendre inutile la création d'un Bureau du commissaire, notamment dans les cas où le gouvernement demande une évaluation du bien-fondé des politiques qui influent sur le concept plus vaste du développement durable.

Margaret Smith, La Loi canadienne sur la protection de l'environnement : Résumé, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, le 11 janvier 1994,

Le Comité croit que le commissaire à l'environnement et au développement durable devrait évaluer l'efficacité de cette disposition, étant donné qu'elle a rarement été utilisée par des citoyens canadiens.

Recommandation no 1

Le Comité recommande que le gouvernement établisse un nouveau bureau nommé le Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable.

A. Un investissement dans l'avenir

Le Comité reconnaît que la création d'un nouveau Bureau en période de sévères restrictions budgétaires peut exposer le gouvernement à des critiques d'ordre financier. C'est pourquoi le Comité a tenté de cerner les secteurs où il pourrait y avoir chevauchement ou double emploi. Par ailleurs, en déterminant les responsabilités du Bureau, le Comité a pris soin de ne proposer aucune fonction susceptible d'être exécutée plus efficacement par le gouvernement ou le secteur privé. Les coûts rattachés à ce bureau pourraient cependant être minimes par rapport aux avantages prévus. En fait, la majorité des membres du Comité sont convaincus que la création du Bureau du commissaire à l'anticonnement et au développement durable représente un solide investissement dans l'avenir.

De nombreux témoins ont affirmé que le Bureau du commissaire serait financièrement indépendant. Sous le seul angle des opérations gouvernementales, le commissaire, en encourageant l'adoption de nouveaux systèmes et de nouvelles technologies de gestion de l'environnement, président de la section de l'Ontario de l'Association canadienne des industries de l'environnement, l'adoption par le gouvernement de politiques d'approvisionnement axées sur l'environnement, l'adoption par le gouvernement de politiques d'approvisionnement axées sur l'environnement favoriserait la croissance des entreprises canadiennes oeuvrant dans le domaine de l'environnement de même que l'exportation de technologies environnementales. (18:64, 65) Même si la Gérance environnementale encourage déjà l'acquisition de produits «verts», le Comité croit que, moyennant l'environnementale encourage déjà l'acquisition de produits «verts», le Comité croit que, moyennant l'encouragement d'un commissaire proactif, le programme connaîtrait encore un plus grand succès.

On ne peut négliger l'impact des industries «vertes» sur l'économie canadienne. Au cours de la dernière décennie, les industries canadiennes de l'environnement ont connu une croissance de 8 p. 100 par année. Elles produisent des revenus annuels de 10 milliards de dollars et emploient en ce moment 80 000 Canadiens. Le secteur privé de l'environnement en est un dont l'expansion est la plus rapide au Canada et pourrait devenir un exportateur encore plus important de biens et de services. L'industrie de la technologie et des services environnementaux a énormément de potentiel pour renforcer l'économie du pays et sa compétitivité à long terme, de même que pour fournir des emplois aux Canadiens³.

Plus important encore, le Bureau proposera des rajustements ou des corrections aux programmes et aux dépenses du gouvernement qui nuisent à la démarche du Canada en faveur du développement durable. Si l'intervention du nouveau Bureau peut accroître la durabilité des pratiques forestières et agricoles du Canada ou s'il pouvait empêcher un autre désastre économique comme l'effondrement du secteur de la pêche de la côte est, il est évident que le Canada ne peut tout simplement pas se passer des services d'un commissaire à l'environnement et au développement durable.

³ Gary Gallon, «Les industries de l'environnement : partie intégrante d'une nouvelle économie canadienne?», La revue de la 7able ronde nationale, automne 1993, p. 9-10.

politique économique, sociale, environnementale et étrangère, et à l'égard de la promotion du développement durable en tant que partie intégrante de la prise de décisions à tous les niveaux de la société canadienne. Selon Art Hanson, président-directeur général de l'Institut international du développement durable, le nouveau bureau devrait être chargé d'un rôle dépassant celui qui est traditionnellement attribué à un vérificateur, soit entre autres choses l'évaluation de divers instituments de réforme juridique et institutionnelle, et «s'il n'est pas possible de le concilier avec le institute de «vérificateur général», eh bien, c'est le nom qui devrait être changé, mais pas les fonctions».

Yves Corriveau, directeur du Centre québécois du droit de l'environnement, a lui aussi prôné la création d'une fonction allant au-delà de la vérification.

Je pense que s'il fallait limiter le rôle du commissaire ou du vérificateur à la simple vérification, on limiterait trop son mandat pour avoir de véritables retombées sur les actions gouvernementales. On ne permettrait pas au public de favoriser, de bonifier l'examen qui est fait de la capacité du gouvernement fédéral de rencontrer son mandat en matière de protection en environnement. (18:39)

Voici comment François Bregha, président de «Ressource Futures International», a expliqué la nécessité d'avoir un commissaire pour effectuer l'évaluation de la politique :

Notre société consacre beaucoup de ressources au développement durable. Le gouvernement lui-même a fait du développement durable une de ses priorités. Il a aussi investi des sommes considérables dans un certain nombre de programmes, mais nous manquons de critères pour pouvoir juger de nos progrès. (20:11)

D'après Bill Andrews, directeur exécutif de la «West Coast Environmental Law Association», les décisions stratégiques continueraient d'être prises par les organes décisionnaires actuels, c'est-à-dire le Parlement et le gouvernement, mais

ce qui manque, c'est une fonction d'analyse des politiques prises, d'être assuré que ces problèmes seront portés à l'attention du grand public. (18:25)

Le Comité a reçu de nombreuses propositions quant aux grands domaines dans lesquels devrait ocuvrer le nouveau commissaire et quant au titre qu'il devrait porter. Les domaines proposés étaient l'environnement, l'environnement et le développement durable, et le développement durable; les titres proposés correspondaient à ces objectifs. L'ordre de renvoi énonce que «le programme du gouvernement repose sur la complémentarité des mesures prises dans les domaines sociaux et économiques et dans les secteurs de l'environnement et de la politique étrangère». L'intégration des éléments environnementaux et économiques, conjuguée à un souci d'équité, constitue la base même de la notion de développement durable. Le rôle d'un commissaire devrait donc être axé sur la durabilité.

Le Comité convient qu'il faut créer un nouveau bureau, **indépendant** du gouvernement, chargé d'évaluer les mérites des politiques et des lois, et que sa principale fonction devrait consister à promouvoir un futur durable.

Chambre des communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l'environnement et du développement durable, fascicule nº 6, p. 31 (renvoi indiqué par la suite par le numéro de fascicule et de page seulement).

Le Comité a été prié de tenir compte de l'engagement du gouvernement en matière de restriction budgétaire, de la nécessité d'éviter le chevauchement et le double emploi ainsi que des répercussions d'un nouveau bureau sur les ressources du gouvernement et sur l'efficacité de ses opérations. Par ailleurs, le Comité doit voir dans quelle mesure les programmes et mécanismes existants, tant au gouvernement que dans le secteur privé, pourraient remplir efficacement des fonctions particulières ou aider le nouveau Bureau dans l'exécution de ses tâches. À cet égard, le mandat précise que le Comité doit examiner les activités actuelles du vérificateur général du Canada, du Programme de gérance de l'environnement, du Partenariat pour la responsabilisation en matière d'environnement, de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, des organismes environnement, de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, des organismes environnement, de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, des organismes environnement, de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, des organismes environnements non gouvernementaux (ONG), des instituts de gestion des affaires publiques et des autorités provinciales.

D'après le mandat, le Comité pourrait peut-être tirer parti de l'expérience du commissaire à l'environnement de la Nouvelle-Zélande ainsi que du nouveau commissaire à l'environnement de l'Ontario. Enfin, on a demandé au Comité de prendre en considération l'expérience qu'a pu acquérir le gouvernement fédéral, par exemple dans le cas du commissaire aux langues officielles et de la Commission canadienne des droits de la personne.

DEVELOPPEMENT DURABLE LE BUREAU DU COMMISSAIRE À L'ENVIRONNEMENT ET AU

Les membres du Comité ont été frappés par la grande unanimité des propos de leurs témoins; presque tous considéraient que l'examen indépendant de la politique consituait la principale lacune qu'il existe actuellement dans le mécanisme par lequel le gouvernement doit être tenu comptable de ses efforts en matière de durabilité. On était fortement en faveur de la création d'un système de réalisation de cette évaluation indépendante de la politique et l'exécution de diverses fonctions prospectives d'encouragement et de consultation. Les autres aspects essentiels d'un système de reddition de comptes sont déjà en place, du moins partiellement. Le vérificateur général du Canada a déjà commencé à remplir la fonction de vérification, un des éléments cruciaux de l'obligation de rendre compte. À l'interne, différents programmes gouvernementaux s'orientent vers l'adaptation des activités gouvernementales au développement durable. Il n'existe toutefois aucun organisme précis chargé d'examiner et d'évaluer indépendamment les politiques ou programmes du gouvernement et leur efficacité dans la démarche du Canada en faveur de la durabilité.

Des témoins venant de nombreux secteurs de la société canadienne ont conseillé au Comité de recommander la création d'une charge de commissaire pour remplir une fonction d'évaluation de la politique; c'est par exemple ce qu'ont préconisé des environnementalistes et des associations du droit environnemental, des comptables agréés, des groupes d'autres intervenants. Personne ne s'est opposé entreprises environnementales, des universitaires et d'autres intervenants. Personne ne s'est opposé à la création d'une telle charge, mais beaucoup ont précisé que la vérification et l'examen de la politique ne devraient pas être réalisés dans le même bureau et certains ont exprimé des réserves quant aux coûts, au chevauchement et au double emploi. Le Comité a prété une attention particulière à ces préoccupations et en a traité d'une façon approfondie dans le présent rapport.

La plupart de nos témoins ont convenu que la seule fonction de vérification mentionnée dans le mandat ne suffira pas si le gouvernement veut remplir son engagement à l'égard de l'intégration de la mandat ne suffira pas si le gouvernement veut remplir son engagement à l'égard de l'intégration de la

CHAPITRE I

DEAETOBBEWENT DURABLE TE COMWISSVIKE Y L'ENVIRONNEMENT ET AU

LE MANDAT

Le 16 mars 1994, la ministre de l'Environnement, l'honorable Sheila Copps, annonçait à la Chambre des communes qu'elle avait écrit à l'honorable Charles Caccia, président du Comité permanent de l'environnement et du développement durable, pour lui demander que ses membres étudient la possibilité de créer un poste de vérificateur général de l'environnement chargé de s'assurer que toutes les initiatives gouvernementales soient réalisées dans le respect du principe de la durabilité.

Le mandat¹ présenté au Comité précise que le programme du gouvernement repose sur la complémentarité des mesures prises dans les domaines sociaux et économiques et dans les secteurs de l'environnement et des affaires étrangères. Le gouvernement a comme politique de faire valoir le développement durable comme une composante intégrante des décisions à tous les niveaux de notre société. On ne peut plus dissocier le programme environnemental du plan économique national. Tous les ministères du gouvernement fédéral doivent épouser cette politique en adoptant des plans d'action où s'harmonisent l'économie et l'environnement. De plus, le gouvernement doit donner le d'action où s'harmonisent l'économie et l'environnement. De plus, le gouvernement doit donner le donner le prendre ses responsabilités en intégrant ses décisions environnementales et économiques.

D'après son mandat, le Comité doit prendre en considération la création d'une charge dont le titulaire (i) rendrait compte tous les ans au Parlement et à la population de l'adaptation des dépenses et des programmes fédéraux au développement durable, (ii) évaluerait l'application et le bon respect des lois environnementales fédérales et en ferait rapport, et (iii) pourrait mener des enquêtes à la demande de particuliers lorsque les lois et les politiques sur l'environnement semblent ne pas être respectées. Il faut également déterminer si le Bureau devrait concentrer ses efforts sur les tâches suivantes :

- vérifier si le gouvernement réussit de façon efficace et efficiente à réaliser les objectifs de ses politiques et de ses programmes en matière d'environnement et de développement durable;
- évaluer les politiques gouvernementales qui portent sur l'environnement et le développement durable, et
- évaluer les méthodes de gestion et de fonctionnement des ministères.

On a en outre demandé au Comité d'établir dans quelle mesure un organisme unique pourrait s'acquitter convenablement de ces fonctions et de toute autre tâche précise.

Voir le mandat à l'annexe B du rapport.



Recommandation no 12

Le Comité recommande que a) l'un des premiers aspects de la politique fédérale qu'évaluera le commissaire soit la capacité d'Environnement Canada de diriger le gouvernement vers la durabilité et, b) comme complément, que le commissaire évalue l'évolution et les progrès des autres ministères vers le développement durable.

Recommandation no 13

Le Comité recommande que le commissaire ait le pouvoir discrétionnaire de nommer des particuliers au sein d'un ou de plusieurs comités consultatifs qui aideront le Bureau du commissaire dans l'exécution de ses fonctions. Ce pouvoir devra être prévu expressément dans les dispositions législatives habilitantes.

Recommandation no 14

Le Comité recommande que le Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable ait un effectif équivalent temps plein de 30 professionnels et de 15 employés de soutien.

Recommandation no 15

Le Comité recommande que le Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable obtienne un budget annuel de cinq millions de dollars.

Recommandation no 16

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada finance le Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable à partir de budgets existants.

Recommandation no 17

Le Comité félicite le vérificateur général pour ses initiatives en matière d'environnement et l'encourage à poursuivre dans ce domaine. Le Comité recommande aussi que la Loi sur le vérificateur général soit modifiée de manière à lui fournir les instruments nécessaires à cette fin.

Recommandation no 4

Le Comité recommande que le Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable fasse l'objet d'une nouvelle loi distincte.

Recommandation no 5

Le Comité recommande que la loi établissant le Bureau du commissaire renferme un préambule énonçant l'objectif législatif à l'origine de la création du poste et de son mandat.

Recommandation no 6

Le Comité recommande que la loi portant création du nouveau Bureau renferme une définition du développement durable qui s'inspire de celle qui est énoncée dans Notve avenir à tous. (Cette définition pourrait être élargie de façon à contenir les concepts d'équité intergénération et l'intégration de l'économie, de l'environnement et de l'équité. La définition néo-zélandaise de la gestion durable pourrait servir de bon exemple.)

Recommandation n^o 7

Le Comité recommande que la loi oblige le commissaire à soumettre au Parlement un rapport annuel, mais lui confère aussi le pouvoir de faire rapport plus fréquemment si une question revêt, à son avis, suffisamment d'importance pour être portée à l'attention du Parlement.

Recommandation no 8

Le Comité recommande que tous les rapports produits par le commissaire soient automatiquement renvoyés au Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes, ainsi qu'à un ou à plusieurs autres comités parlementaires, lorsque leur teneur le justifie.

Recommandation no 9

Le Comité recommande que le commissaire obtienne, de par la loi, des pouvoirs suffisants d'accès à l'information, proportionnés à son mandat.

Recommandation no 10

Le Comité recommande que la loi stipule que la nomination du commissaire nécessite l'approbation du Parlement; que le commissaire exerce ses fonctions pendant cinq ans, mandat à renouvellement unique; et que le gouvernement examine le bien-fondé de verser au commissaire un salaire équivalent à celui d'un juge puîné de la Cour suprême du Canada.

Recommandation no 11

Le Comité recommande que la loi portant création du Bureau du commissaire fasse l'objet d'un examen parlementaire tous les cinq ans.

KECOMWYNDYLIONS

Recommandation no 1

Le Comité recommande que le gouvernement établisse un nouveau bureau nommé le Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable.

Recommandation no 2

Le Comité recommande que le Bureau du commissaire soit chargé des fonctions suivantes:

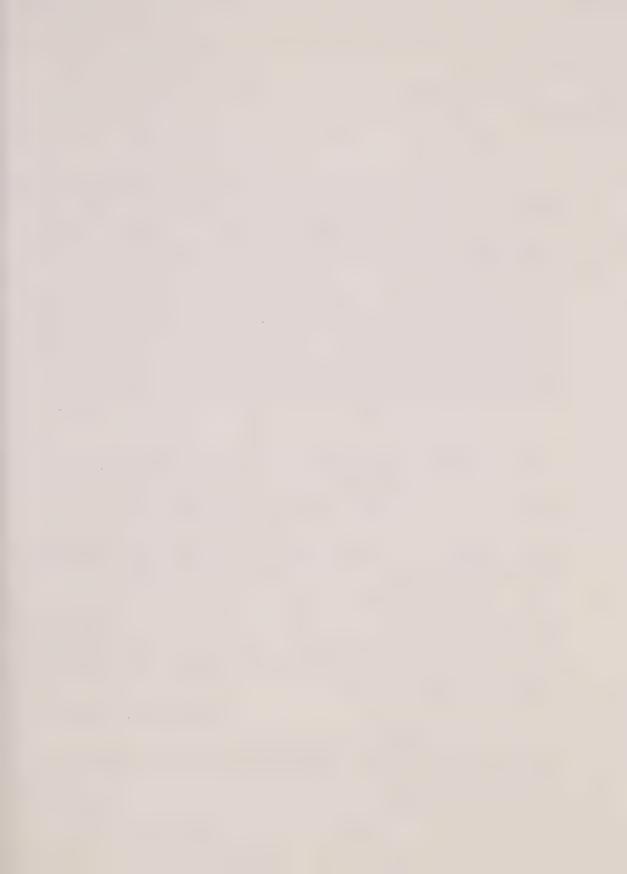
- a. Evaluer tous les règlements, lois, politiques, lignes directrices et programmes fédéraux afin de cerner ceux qui soutiennent la démarche du Canada en faveur du développement durable et ceux qui y font obstacle, et formuler les recommandations qui s'imposent.
- b. Examiner tous les règlements, les lois, les politiques, les lignes directrices et les programmes fédéraux afin de déterminer s'ils respectent les engagements, y compris les protocoles, les conventions et les traités internationaux du Canada, en matière de développement durable.
- c. Présenter un rapport au Parlement au moins une fois l'an et plus souvent si, d'après le commissaire, la question revêt une importance capitale pour ce qui est de l'engagement pris par le Canada en matière de durabilité.
- d. Coordonner l'information et les mécanismes de gestion du développement durable pour éviter le chevauchement et le double emploi.

Recommandation no 3

.9

Le Comité recommande que le Bureau du commissaire assume les responsabilités additionnelles suivantes :

- a. Encourager la consultation et la coopération entre les ordres fédéral et provincial de gouvernement en ce qui a trait au développement durable.
- b. Assurer la liaison avec le gouvernement, les organisations non gouvernementales et les autres intervenants afin de surveiller l'évolution des concepts, des pratiques et des technologies de développement durable, et de faire rapport sur la question.
- c. Sensibiliser les Canadiens à la nécessité d'adopter des pratiques qui favorisent le développement durable.
- d. Donner des encouragements et des occasions aux Canadiens et aux groupes intéressés pour qu'ils fassent des suggestions destinées à soutenir les efforts du Canada en faveur du développement durable.
- Fournir avis et conseils, par l'intermédiaire du Parlement, au sujet d'approches nouvelles qui accéléreraient la transition vers le développement durable.



DE L'ENGAGEMENT AUX ACTES

En 1987, la Commission Brundtland a mis à la mode l'idée du développement durable. Depuis ce temps, le gouvernement canadien a résolument et en maintes occasions, pris position en faveur du concept: notamment, à New York en 1987, à Toronto en 1988, à La Haye en 1989 et, plus récemment, à Rio de Janeiro, en 1992. Si quelques mesures concrètes ont donné une certaine substance au concept, trop souvent ces actions n'ont pas été à la hauteur de nos engagements.

Au cours de la campagne électorale de 1993, tous les grands partis ont réaffirmé leur appui au développement durable. Le parti gouvernemental actuel a, pour sa part, pris plusieurs engagements explicites en faveur de l'adoption de politiques en ce sens.

En mars 1994, le gouvernement a donc demandé au Comité de l'environnement et du développement durable d'examiner, comme suite à ses promesses, comment certaines fonctions proposées pourraient voir le jour. Après de longues délibérations, le Comité a conclu que la façon la plus pratique d'implanter ces fonctions serait de mettre sur pied un Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable, tout en élargissant le rôle du Bureau du vérificateur général.

Au cours des deux mois d'audiences, nombreux ont été les témoins qui ont insisté sur une approche proactive à l'égard du développement durable. Cette approche serait semblable à celle que des gouvernements précédents ont adoptée à l'égard d'enjeux non moins cruciaux, tels les droits de la personne et les langues officielles. Ce rôle proactif serait celui du commissaire dont les fonctions principales incluraient l'évaluation des politiques, des conseils ouverts sur l'avenir, l'anticipation, la principales incluraient l'évaluation des politiques, des conseils ouverts sur l'avenir, l'anticipation, la principales incluraient l'évaluation des politiques, des conseils ouverts sur l'avenir, l'anticipation, la principales incluraient l'évaluation des politiques, des conseils ouverts sur l'avenir, l'anticipation, la promotion et la coordination de certaines initiatives. Le Comité estime que la création d'un tel poste s'impose d'urgence, à la fois pour répondre à la demande du gouvernement et faveur du développement durable.

Le Comité a aussi conclu qu'un nouveau rôle pourrait être confié au vérificateur général pour évaluer, après coup, les résultats des politiques gouvernementales en matière d'environnement. Cette fonction de retrospective viendrait compléter le rôle proactif du commissaire.

En adoptant les recommandations du Comité, le gouvernement concrétisera son engagement vis-à-vis le développement durable et deviendra aussi un exemple pour la collectivité mondiale.

Charles Caccia Ottawa, printemps 1994

65	S. VERBAUX	Р КОСÈ
LS	NDE DE KEPONSE DU GOUVERNEMENT	DEWAI
55	те D — ме́могкез	VANNEX
ıs	TE C — TÉMOINS	VANNEX
St	E B — MANDAT DE L'ÉTUDE	VUNEX
43	CONCENSION	.6
43	LA PROPOSITION DU COMITÉ	.5
77	LES POUVOIRS DÉJA EXISTANTS	· †
ΙÞ	TE BESDECT DES COMPÉTENCES DES PROVINCES	3.
11 07 07 07 08	UN TÉMOIGNAGE DÉTERMINANT Le développement durable Les responsabilités actuelles du vérificateur général Le lien entre le gouvernement et le public Le lien entre le gouvernement et le public L'implication politique du vérificateur général en environnement	7.
36	INTRODUCTION	.1
36	E A — OPINION DISSIDENTE DES DÉPUTÉS DU BLOC QUÉBÉCOIS \cdots	VNNEX
32	TRE 2 – LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL ET LA VÉRIFICATION VIROUNEMENTALE	ENA CHAPIT
34	C. Qualités requises du commissaire à l'environnement et au développement durable	
33	B. Budget	
32	DGET ET EFFECTIF	BN

Table des matières

30	OLIBITATIO MOTTAT.	CONSIII
28	Mandat et rôle d'Environnement Canada	r.
77	Affaires étrangères Canada	K'
52	Statistique Canada	J.
52	Partenariat pour la responsabilisation en matière d'environnement	.I
54	Gérance de l'environnement	'H
23	Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales	G.
77	Rapports sur l'état de l'environnement	E.
77	Élaboration d'indicateurs et de critères	E'
17	Le Plan vert du Canada	D'
70	Évaluation environnementale des politiques et programmes	C.
61	Étude de base exhaustive	B.
18	Le vérificateur général du Canada	,A
81	CHEAVOCHEMEAT ET LE DOUBLE EMPLOI	
	CTION AVEC LES MÉCANISMES EXISTANTS — ÉVITER	INTERA
LΙ	ONS DE COMBÉLENCE	QUESTI
11	ON D'UN NOUVEAU BUREAU	CRÉATI
II	Un rôle possible d'ombudsman	D'
10	envers les peuples autochtones	
	Un mandat possible de surveillance de l'obligation du gouvernement fédéral	C.
5.	Le rôle de liaison, de contrôle et d'encouragement	B.
9.	Le rôle d'évaluation des politiques	. A
	IONS DU BUREAU	FONCT
5	Loi canadienne sur la protection de l'environnement	B.
7 *	Un investissement dans l'avenir	.A
	CAELOPPEMENT DURABLE	DĘ
	KEAU DU COMMISSAIRE À L'ENVIRONNEMENT ET AU	FE BOI
	TADV	LE MAI
•	ELOPPEMENT DURABLE	VO DEV
	I – TE COMMISSAIRE À L'ENVIRONNEMENT ET	CHAPITRE
	SNOITAGNA	KECOMMY
х.	- DE L'ENGAGEMENT AUX ACTES	PREFACE -



De Comité permanent de l'environnement et du développement durable a l'honneur de présenter son

РЯЕМІЕЯ ВАРРОЯТ

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable a procédé à une étude pour un vérificateur général de l'environnement.



AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ AUX DÉLIBÉRATIONS

- Don Valley-Nord
- Brampton
- Yorkton--Melville
- Athabasca
- Carleton—Charlotte
- North Island-Powell River
- Kootenay-Ouest-Revelstoke
- St. John's-Est
- Lisgar-Marquette
- Provencher - Miramichi
- Wetaskiwin
- and Addington - Hastings—Frontenac—Lennox
- Mississauga-Ouest
- Halton-Peel
- Halifax-Ouest
- Wild Rose bu2-sgusssissiM -

- Garry Breitkreuz, député Colleen Beaumier, députée Sarkis Assadourian, député
- David Chatters, député
- Harold Culbert, député
- John Duncan, député
- Jim Gouk, député
- Bonnie Hickey, députée
- Jake Hoeppner, député
- David Iftody, député Charles Hubbard, député
- Dale Johnston, député
- Larry McCormick, député
- Paul Szabo, député Geoff Regan, député Julian Reed, député Carolyn Parrish, députée
- Myron Thompson, député

Comité permanent de l'environnement et du deschepement durable

PRÉSIDENT

Charles Caccia, député – Davenport

VICE-PRÉSIDENTS

Jean-Guy Chrétien, députée – Frontenac Karen Kraft Sloan, députée – York—Simcoe

MEMBRES

Tony Valeri, député - Lincoln Benoît Sauvageau, député - Terrebonne - Lachine—Lac-Saint-Louis Clifford Lincoln, député Bill Gilmour, député - Comox—Alberni John Finlay, député brotxO -Stan Dromisky, député Thunder Bay—Atikokan Paul DeVillers, député - Simcoe-Nord Jim Abbott, député - Kootenay-Est

MEMBRES ASSOCIÉS

Peter Adams, député – Peterborough

Bob Mills, député – Red Deer

Len Taylor, député – Materloo

- The Battlefords—Meadow Lake

Andrew Tèlegdi, député – Waterloo

CREFFIER DU COMITÉ

Normand Radford

ATTACHÉS DE RECHERCHE DU COMITÉ (Service de recherche, Bibliothèque du Parlement)

William Murray Kristen Douglas Monique Hébert

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 27

Tuesday, May 24, 1994 Thursday, May 12, 1994 Wednesday, May 11; 1994 Tuesday, May 10, 1994 Thursday, May 5, 1994 Wednesday, May 4, 1994 Thursday, April 28, 1994 Tuesday, April 26, 1994

Chairperson: Charles Caccia

Development

Environment and

Sustainable

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule no 27

Le jeudi 12 mai 1994 Le mercredi 11 mai 1994 Le mardi 10 mai 1994 Le jeudi 5 mai 1994 Le mercredi 4 mai 1994 Le jeudi 28 avril 1994 Le mardi 26 avril 1994

Président: Charles Caccia

Le mardi 24 mai 1994

no sommittee on Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Environnement et du

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l'

durable développement

KESPECTING:

Environmental Auditor General Etude d'une ébauche de rapport sur la référence pour un Consideration of a draft report on the terms of reference for an

CONCERNANT:

vérificateur général de l'environnement

Première session de la trente-cinquième législature, 1994

First Session of the Thirty-fifth Parliament, 1994

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Tout er reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

DEVELOPPEMENT DURABLE L'ENVIRONNEMENT ET AU LE COMMISSAIRE À

DÉVELOPPEMENT DURABLE

COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU

PAPPORT DURABLE







CHAMBRE DES COMMUNES
OTTAWA CANADA

Rapport du Comité permanent de l'environnement et du développement durable



LE COMMISSAIRE À L'ENVIRONNEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 28

Thursday, May 26, 1994

Chairperson: Charles Caccia

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 28

Le jeudi 26 mai 1994

Président: Charles Caccia

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l' Committee on

Environment and Sustainable Development

Environnement et du développement durable

RESPECTING:

3ill C-23, An Act to implement a Convention for the Projet de loi C-23, Loi mettant en oeuvre la convention pour

Bill C-24, An Act to amend the Canada Wildlife Act and to Projet de loi C-24, Loi modifiant la Loi sur la faune du Canada nake a consequential amendment to another Act

CONCERNANT:

protection of migratory birds in Canada and the United States la protection des oiseaux migrateurs au Canada et aux Etats-Unis

et une autre loi en conséquence

VITNESSES:

See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Chairperson: Charles Caccia

Vice-Chairpersons: Jean-Guy Chrétien

Karen Kraft Sloan

Members

Jim Abbott
Paul DeVillers
Stan Dromisky
John Finlay
Bill Gilmour
Clifford Lincoln
Benoît Sauvageau
Tony Valeri—(11)

Associate Members

Peters Adams Bob Mills Len Taylor Andrew Telegdi

(Quorum 6)

Normand Radford

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Président: Charles Caccia

Vice-présidents: Jean-Guy Chrétien

Karen Kraft Sloan

Membres

Jim Abbott
Paul DeVillers
Stan Dromisky
John Finlay
Bill Gilmour
Clifford Lincoln
Benoît Sauvageau
Tony Valeri—(11)

Membres associés

Peters Adams Bob Mills Len Taylor Andrew Telegdi

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Normand Radford

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 26, 1994 (38)

[Text]

The Standing Committee on Environment and Sustainable Development met at 8:40 o'clock a.m. this day, in Room 371, West Block, the Chair, Charles Caccia, presiding.

Members of the Committee present: Jim Abbott, Charles Caccia, Jean-Guy Chrétien, Paul DeVillers, John Finlay and Karen Kraft Sloan.

Acting Members present: Daphne Jennings replaced Jim bbott.

Associate Member present: Peter Adams and Len Taylor.

In attendance: From the Legislative Counsel Office: Philippe Ducharme, Legislative Counsel. From the Library of Parliament: William Murray, Monique Hébert and David Johansen, Research Officers.

Witnesses: From Environment Canada: David Brackett, Director General, Canadian Wildlife Service; Steven Curtis, Director, Canadian Wildlife Service; Robert S. McLean, Acting Chief, Program Analysis & Coordination Division, Canadian Wildlife Service. From The Grand Council of the Crees: Grand Chief Matthew Coon Come; Brian Craik, Director of Federal Relations; Peter Hutchins, Legal Advisor; Billy Stephens, Cree Trappers Association; Jimmy Trappers, Cree Trappers Association; Marjorie Bousfield, Water Advisor Specialist and Environmental Researcher. From Inuit Tapirisat of Canada: Chesley Anderson, Vice-president; Peter Usher, Director of Research. From the Canadian Arctic Resources Committee: Nigel Bankes, Chair, President and Associate Professor of Law, Faculty of Law, University of Calgary; Terry Fenge, Executive Director; Lesley Beckmann, Marine Conservation Adviser. From "L'Association québécoise des ornithologues": Daniel Jauvin, President, From the Centre of Traditional Knowledge, Canadian Museum of Nature: James Bourque, Chair.

The Orders of Reference dated Monday, May 2, 1994 and Thursday, May 4, 1994 being read as follows:

Ordered, — That Bill C-23, An Act to implement a Convention for the protection of migratory birds in Canada and the United States, be now read a second time and referred to the Standing Committee on Environment and Sustainable Development.

Ordered, — That Bill C-24, An Act to amend the Canada Wildlife Act and to make a consequential amendment to another Act be now read a second time and referreed to the Standing Committee on Environment and Sustainable Development.

David Brackett, Steven Curtis and Robert S. McLean made opening statements and answered questions.

At 9:57 a.m., the sitting was suspended.

At 10:10 a.m., the sitting resumed.

Brian Craik, Grand Chief Matthew Coon Come, Peter Hutchins and Chesley Anderson made opening statements and, with Billy Stevens, answered questions.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 26 MAI 1994 (38)

[Traduction]

Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable se réunit à 8 h 40, dans la salle 371 de l'édifice de l'Ouest sous la présidence de Charles Caccia (président).

Membres du Comité présents: Jim Abbott, Charles Caccia, Jean-Guy Chrétien, Paul DeVillers, John Finlay, Karen Kraft Sloan,

Membre suppléant présent: Daphne Jennings remplace Jim Abbott.

Membres associés présents: Peter Adams et Len Taylor.

Aussi présents: Du Bureau des conseillers législatifs: Philippe Ducharme, conseiller législatif. De la Bibliothèque du Parlement: William Murray, Monique Hébert et David Johansen, attachés de recherche.

Témoins: D'Environnement Canada: David Brackett, directeur général, Service canadien de la faune; Steven Curtis, directeur, Service canadien de la faune; Robert S. McLean, chef intérimaire, Division de l'analyse et de la coordination de programmes, Service canadien de la faune. Du Grand Conseil des Cris: Grand Chef Matthew Coon Come; Brian Craik, directeur des relations fédérales; Peter Hutchins, conseiller juridique; Billy Stephens, «Cree Trappers Association»; Jimmy Trappers, «Cree Trappers Association»; Marjorie Bousfield, conseillère spécialiste des eaux et environnementale. De «Inuit Tapirisat du Canada»: Chesley Anderson, vice-président; Peter Usher, directeur de recherche. Du Comité canadien des ressources de l'Arctique: Nigel Bankes, président, professeur de droit associé, Faculté de droit, Université de Calgary; Terry Fenge, directeur exécutif; Lesley Beckmann, conseillère en conservation marine. De L'Association québécoise des ornithologues: Daniel Jauvin, président. Du Centre de connaissance traditionnelle, Musée canadien de la nature: James Bourque, président.

Lecture est donnée des ordres de renvoi du lundi 2 mai et jeudi 4 mai 1994:

Il est ordonné—Que le projet de loi C-23, Loi mettant en oeuvre la convention pour la protection des oiseaux migrateurs au Canada et aux États-Unis, soit lu pour une deuxième fois et renvoyé au Comité permanent de l'agriculture et de l'agro-alimentaire.

Il est ordonné—Que le projet de loi C-24, Loi modifiant la Loi sur la faune du Canada et une autre loi en conséquence, soit lu pour une deuxième fois et renvoyé au Comité permanent de l'agriculture et de l'agro-alimentaire.

David Brackett, Steven Curtis et Robert McLean font des exposés et répondent aux questions.

À 9 h 57, la séance est suspendue.

À 10 h 10, la séance reprend.

Brian Craik, Matthew Coon Come, Peter Hutchins et Chesley Anderson font des exposés puis, avec Billy Stevens, répondent aux questions.

agreed, -That documents entitled: the It was "Presentation Before the Standing Committee on the Environment on Bill C-23, an Act to implement a Convention for the Protection of Migratory Birds in Canada and the United States" and "Presentation Before the Standing Committee on the Environment on Bill C-24, an Act to Amend the Canada Wildlife Act and to Make a Consequential Amendment to Another Act" be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (See Appendix "SUST-2").

At 11:39 a.m., the sitting was suspended.

At 12:01 p.m., the sitting resumed.

James Bourque, Terry Fenge, Nigel Banks, Lesley Beckman and Daniel Jauvin made opening statements and answered et Daniel Jauvin, font des exposés et répondent aux questions. questions.

It was agreed, - That the documents entitled: "Canadian Arctic Resources Committee Bill C-23 and C-24: Proposed Amendments to the Migratory Birds Convention Act and the Canada Wildlife Act, A Brief to the Parliamentary Standing Proceedings and Evidence (See Appendices "SUST-3" and «SUST-4»). "SUST-4").

At 13:00 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Normand Radford

Clerk of the Committee

Il est convenu—Que les documents intitulés «Présentation devant le Comité permanent de l'environnement au sujet du projet de loi C-23, Loi mettant en oeuvre la convention pour la protection des oiseaux migrateurs au Canada et aux États-Unis», et «Présentation devant le Comité permanent de l'environnement au sujet du projet de loi C-24, Loi modifiant la Loi sur la faune du Canada et une autre loi en conséquence», figurent en annexe aux Procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui (voir Appendice «SUST-2»).

À 11 h 39, la séance est suspendue.

À 12 h 01, la séance reprend.

James Bourque, Terry Fenge, Nigel Banks, Lesley Beckmann

Il est convenu-Que le document intitulé «Amendements proposés aux projets de loi C-23 et C-24, Loi sur la convention des oiseaux migrateurs et Loi sur la faune du Canada, par le Comité canadien des ressources de l'Arctique, 26 mai 1994», Committee on Environment and Sustainable Development, May ainsi que le mémoire de l'Association québécoise des groupes 26, 1994" and "Association québécoise des groupes d'ornitho- d'ornithologues, figurent en annexe aux Procès-verbaux et logues" be printed as appendices to this day's Minutes of témoignages d'aujourd'hui (voir Appendices «SUST-3» et

> À 13 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

> > Le greffier du Conité

Normand Radford

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, May 26, 1994

[Traduction]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 26 mai 1994

• 0840

Le président: Bienvenue à la séance d'aujourd'hui. L'ordre du jour est l'étude des projets de loi C-23 et C-24, Loi mettant en œuvre la convention pour la protection des oiseaux migrateurs au Canada et aux États-Unis,

and the Canada Wildlife Act amendments to make a consequential et la Loi modifiant la Loi sur la faune du Canada et une autre loi en amendment to another act.

We have today two additions to our committee. We have Mr. Johansen, who is a researcher and a generalist, I'm told, and who is going to strengthen our establishment. We also have a lawyer, Monsieur Ducharme.

Monsieur Ducharme, pourriez-vous donner aux membres du Comité une idée de votre travail, s'il vous plaît.

M. Philippe Ducharme (conseiller législatif): Je veux d'abord mentionner que je remplace Louis-Philippe Côté qui va siéger aux autres séances.

Le rôle du Bureau des conseillers législatifs est essentiellement d'aider les membres du Comité à résoudre les problèmes d'interprétation des lois et également d'aider les membres du Comité qui désirent présenter des amendements législatifs.

Le président: C'est tout?

M. Ducharme: Oui.

The Chairman: From past experience the presence of a lawyer at the committee is to comment on proposed amendments members may have and to indicate whether they are acceptable within the mandate of the committee.

Is that roughly your role, Monsieur Ducharme?

Mr. Ducharme: No, that's the clerk's role.

The Chairman: Can you then define further the role in which you can be of assistance to the members of the committee?

Mr. Ducharme: First.

au niveau de l'interprétation du projet de loi, des dispositions du projet de loi et au niveau de la rédaction des amendements.

Le président: À la rédaction.

Mr. Ducharme: If it's within the scope of the bill it's the clerk's

The Chairman: So he will comment on whether the amendment fits within the four corners of the bill, as they say, and he will be there to help members prepare the text or modify or improve the amendments.

Mr. Clerk, would you elaborate on that so everybody knows?

The Clerk of the Committee: My understanding is that the counsel will assist the members in drafting the amendments, so if you want an amendment drafted the counsel's office will draft it. As to he acceptability of the amendment in terms of the scope of the bill, hat's a decision made by the chair based on advice provided by the elerk in consultation with the counsel.

The Chairman: Welcome to our meeting, today. The order of the day is the study of Bills C-23 and C-24, an Act to implement a Convention for the protection of migratory birds in Canada and the United States.

conséquence.

Deux autres personnes se sont jointes à nous aujourd'hui. Il s'agit de M. Johansen, recherchiste et généraliste, me dit-on, qui est venu nous donner un coup de main. L'autre est M. Ducharme, avocat.

Mr. Ducharme, could you give to the members of the Committee an overview of what your work is about, please.

Mr. Philippe Ducharme (Legal Counsel): First, I would like to mention that I am replacing Louis-Philippe Côté, who will sit at other meetings.

Essentially, the Legal Counsels Office role is to help members of the Committee solve problems in interpreting legislation and to give a hand to those members who want to submit amendments to legislations.

The Chairman: Is that all?

Mr. Ducharme: Yes.

Le président: Si je me fie à mon expérience antérieure, le travail d'un avocat, dans un comité, est de commenter les amendements que proposent les députés et d'indiquer s'ils sont recevables, selon le mandat du comité.

Est-ce que cela décrit votre rôle, en gros, monsieur Ducharme?

M. Ducharme: Non, c'est le travail du greffier.

Le président: Pourriez-vous nous en dire davantage sur la façon dont vous pouvez aider les membres du comité?

M. Ducharme: Premièrement,

there is the interpretation of the Bill, of its provisions, and also the drafting of amendments.

The Chairman: With the drafting.

M. Ducharme: C'est au greffier qu'il revient de déterminer si les amendements sont conformes à la portée du projet de loi.

Le président: Il pourra donc nous dire si l'amendement est conforme à l'esprit du projet de loi, puis il aidera le député qui le souhaite à préparer, modifier ou améliorer le texte des amendements qu'il souhaite proposer.

Monsieur le greffier, pourriez-vous nous en dire davantage de facon à ce que cela soit clair pour tous?

Le greffier du Comité: Je crois savoir que le conseiller aidera les députés à rédiger les amendements. Le bureau des conseillers rédigera les amendements que vous souhaitez. Quant à la recevabilité de l'amendement, au niveau de la portée du projet de loi, c'est le président qui décide, en fonction des conseils que lui fournit le greffier, en consultation avec le conseiller.

The Chairman: In the same manner, in the House of Commons Mr. Marleau walks quietly up the steps to the Speaker and advises him on the acceptability of a motion made in the House. On a minor scale we are to operate in the same manner here.

Are there any questions on the role of the counsel? If not, we will start right away.

Before starting I'd like to indicate that just before 4 p.m. I will ask to be excused. I will ask the vice—chair who arrived first, Monsieur Chrétien, to take my place. I will have to disappear for a half around a 9:45 a.m., but then I will come back.

Mr. DeVillers (Simcoe North): Mr. Chairman, did you say 4 p.m.?

The Chairman: No, around 10 a.m.

Mr. DeVillers: Okay, I'm sorry.

The Chairman: Did I say 4 p.m.? Sorry.

We have quite an interesting series of witnesses. The first group is from Environment Canada. We have the director–general, Dave Brackett; the director, Steven Curtis; and the acting chief of program analysis and coordination, Robert McLean, an old hand. All three are from the Canadian Wildlife Service, of course. All three are actually old hands on this subject.

• 0845

We are very fortunate to have this tremendous input. I suppose you people are in essence the drafters of this bill. You may want to give us a crisp, concise analysis and the benefit of your input, and then there will be questions.

Welcome to the committee.

Mr. David Brackett (Director General, Canadian Wildlife Service, Environment Canada): Thank you, Mr. Chairman. I might begin by passing on the apologies of Ministers Copps. Minister Copps along with the parliamentary secretary, Mr. Lincoln; our deputy minister, Mel Cappe; and my assistant deputy minister, Bob Slater, are all tied up today with the commission on sustainable development sessions in New York. There are some important discussions there as well.

We would like to provide, as you have requested, an overview of both acts we're dealing with, Bill C-23, on the Migratory Birds Convention Act, and Bill C-24, an act to amend the Canada Wildlife Act. I might provide a bit of the context for these two. I will turn to Mr. Curtis, the director of wildlife conservation, for some particular comments on the relationship between an initiative to amend the Migratory Bird Convention and its relationship to Bill C-23. Mr. McLean could provide the more specific analysis of the proposals contained in these two bills.

The Chairman: Yes, that's fine.

Keep in mind, please, that because of second reading debate the bill is known to the members. We would welcome new information from you.

[Translation]

Le président: Il en est de même à la Chambre des communes, où M. Marleau gravit silencieusement les marches, jusqu'au siège du président, pour conseiller celui-ci quant à la recevabilité des motions présentées en Chambre. Nous fonctionnons ici de la même façon, à une plus petite échelle.

Avez-vous des questions sur le rôle du conseiller? Sinon, nous commencerons tout de suite notre séance.

Auparavant, je dois vous signaler que je devrai m'absenter un peu avant 16 heures. Je demanderai à M. Chrétien, celui de nos vice-présidents qui est arrivé le premier, de me remplacer. Je devrai m'absenter environ une demi-heure, vers 9h45, mais je reviendrai ensuite.

M. DeVillers (Simcoe-Nord): Monsieur le président, vous avez bien dit 16 heures?

Le président: Non, vers 10 heures.

M. DeVillers: Bon, excusez-moi.

Le président: Ai-je dit 16 heures? Désolé.

Nous entendrons aujourd'hui une série de témoins intéressants. Le premier groupe vient d'Environnement Canada. Il s'agit de M Dave Brackett, directeur général, de M. Steven Curtis, directeur et de M. Robert McLean, un expert dans le domaine, chef intérimaire de la Division de l'analyse et de la coordination de programmes Tous trois travaillent bien sûr au Service canadien de la faune. Er fait, tous trois sont des experts en la matière.

Nous sommes très chanceux de pouvoir recevoir les témoignage de gens d'un tel calibre. J'imagine que c'est vous, en fait, qui aver rédigé ce projet de loi. Vous pouvez peut-être nous en faire une analyse brève et concise, faire quelques observations; nous passe rons ensuite aux questions.

Bienvenue au comité.

M. David Brackett (directeur général, Service de la faune Environnement Canada): Merci, monsieur le président. L ministre Copps vous prie de l'excuser. La ministre, ainsi que M Lincoln, le secrétaire parlementaire, Mel Cappe, notre sous ministre, et Bob Slater, mon sous-ministre adjoint, doiver malheureusement assister aujourd'hui à une séance de la Commis sion du développement durable, à New York. Il y a là aussi de discussions importantes.

Comme vous l'avez demandé, nous allons vous donner u aperçu des deux projets de loi en cause, c'est-à-dire du projet d loi C-23, Loi sur la Convention concernant les oiseau migrateurs, et le projet de loi C-24, loi modifiant la Loi sur la faune du Canada. Permettez-moi d'abord de vous situer dans l'contexte. M. Curtis, le directeur de la conservation de la faune, vou parlera plus précisément de la relation entre les modification apportées à la Convention concernant les oiseaux migrateurs et projet de loi C-23. M. McLean vous fournira une analyse plu détaillée sur les propositions contenues dans ces deux projets de loi

Le président: Oui, parfait.

Rappelez-vous cependant que les députés connaissent le projet (loi, à cause du débat de deuxième lecture. Nous serons toutefo heureux que vous nous fournissiez de nouveaux renseignements.

Mr. Brackett: Thank you, Mr. Chairman.

Specifically, I would like to put these two pieces of legislation in the context of a broad initiative in the Department of the Environment to modernize the entire suite of federal legislation affecting wildlife. There are, right at this point in time, five ongoing particular pieces of work, of which these two are keystones.

With the Migratory Birds Convention Act we are looking to modernize the act to bring it up to date, to take an act that was prepared in the early parts of this century and bring it up to date to allow it to protect migratory birds from the potential impacts associated, for instance, with biotechnology and from trade and commercialization that has changed in its character since the time the act was first written when market hunting was a major problem.

Modernization is also important for the Canada Wildlife Act despite the fact that it was first established only in 1973. It also takes into account the evolving relationship between the federal government and the provincial governments. It sets out a framework to allow the wildlife research and habitat conservation and interpretation activities to take place in cooperation with the provinces.

The important modernizations for the Canada Wildlife Act is the change in the scope of the act through the inclusion of all wild organisms rather than simply wild animals and through the inclusion of the ability to estabish protected areas in the region out to the 200-mile nautical limit, which are both expansions of the scope of the act.

The other activities that are being undertaken in modernizing legislation, first and foremost, is a major consultation activity and development of regulations for the Wild Animal and Plant Protection and Regulation of International and Interprovincial Trade Act. Because that's such a mouthful we usually short-form it to the Wildlife Trade Act when we talk about it.

• 0850

The Wildlife Trade Act received royal assent in December of 1992. We have been working hard with a very extensive range of consultations to develop the regulation package that will allow us to promulgate that bill later this year. That act specifically implements the Convention on International Trade of Endangered Species of Wild Flora and Fauna for Canada. Again, it modernizes the implementation of that treaty, which, until this point and even now, is being implemented through the Export and Import Permits Act.

I mentioned we have, as a fourth initiative, a set of substantive discussions with the United States about modernizing the 1916 Migratory Birds Convention Act itself. It is a bilateral treaty between he United States of America and Canada and it establishes the Tamework for managing migratory birds in most of North America.

[Traduction]

M. Brackett: Merci, monsieur le président.

En fait, ces deux mesures législatives se situent dans le contexte d'une vaste initiative du ministère de l'Environnement, qui vise à modifier toutes les lois fédérales qui se rapportent à la faune. À l'heure actuelle, il existe cinq projets de loi, dont les deux qui nous occupent constituent la pierre angulaire.

La Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs tente d'actualiser la loi existante. Cette dernière a été rédigée au début du siècle et doit être mise à jour de façon à protéger les oiseaux migrateurs des conséquences éventuelles de la biotechnologie ou du commerce, entre autres. On sait que la nature du commerce a changé depuis l'époque où la loi a été rédigée, époque durant laquelle la chasse commerciale constituait un problème majeur.

Il est également important d'actualiser la Loi sur la faune du Canada, même si celle-ci ne date que de 1973. Il faut également tenir compte de l'évolution des relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces. Le projet de loi établit un cadre dans lequel la recherche sur la faune, la conservation des habitats et les activités d'interprétation pourront être menées en collaboration avec les provinces.

Le projet de loi introduit deux modifications majeures à la Loi sur la faune du Canada, qui toutes deux ont pour effet d'en accroître le champ d'application. Premièrement, l'application de la loi ne visera plus simplement la faune, mais aussi tous les organismes sauvages. Deuxièmement, il sera possible de créer des zones protégées à l'extérieur de la limite des 200 milles marins.

On a également entrepris d'autres activités en vue de moderniser la loi; la plus importante prend la forme d'une vaste consultation et d'une élaboration de règlements portant sur la Loi concernant la protection d'espèces animales et végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial. Compte tenu de la longueur de ce titre, nous parlons généralement, dans la conversation courante, de la Loi sur le commerce des espèces sauvages.

La Loi sur le commerce des espèces sauvages a reçu la sanction royale en 1992. Nous avons fait un travail ardu et eu des consultations très étendues pour mettre au point l'ensemble de règlements qui nous permettra de promulguer cette loi plus tard au cours de l'année. Plus précisément, cette loi met en oeuvre, au Canada, la Convention sur le commerce international des espèces de flores et de faunes sauvages menacées d'extinction. Le projet de loi actualise l'application de ce traité qui, jusqu'à présent et aujourd'hui encore, est appliqué par le truchement de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation.

Comme je l'ai dit, nous avons une quatrième initiative; elle consiste de négociations de fonds avec les États-Unis sur la modernisation de la Loi de 1916 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs. Il s'agit d'un traité bilatéral, signé par les États-Unis d'Amérique et le Canada, qui crée un cadre de gestion des oiseaux migrateurs dans la majeure partie de l'Amérique du Nord.

It has for some years been a sore point because this particular treaty was not flexible enough to recognize the evolution, particularly, of our understanding of aboriginal rights, and also to deal with things such as the accession of Newfoundland to Canadian Confederation in 1949 with some of the particular circumstances that caused in respect to hunting migratory birds.

The fifth major initiative I'd like to speak about is not a legislative initiative per se, but the development of the Canadian biodiversity strategy that we've undertaken as a result of Canada's ratification of the Convention on Biological Diversity. That has been, and continues to be, a major consultation initiative that has involved a wide range of groups and individuals in the conservation community, in the industrial sectors, and in all government levels across the country.

That consultation process will become even more widely based over the course of the summer with public consultations on the draft strategy. A key point in that strategy is the consideration of the way Canada manages endangered species across the country and of recommendations for appropriate legislative changes at federal or provincial levels, or some combination of the two.

These are five initiatives under way right now within Environment Canada that affect wildlife legislation. Members will undoubtedly recall that the National Parks Act is also important for wildlife conservation in Canada and went through a major review and update in 1988. Taken together, these initiatives form a package that seeks to modernize and implement the concepts of things like the Convention on Biological Diversity in their totality.

Mr. Chairman, that's perhaps some context for the initiatives we feel these bills represent. With your indulgence, I would ask Mr. Curtis to describe, in perhaps a bit more detail, the current status of our discussions with the United States on amending the Migratory Birds Convention Act.

Mr. Steven Curtis (Director, Canadian Wildlife Service, Environment Canada): Thank you, Mr. Chairman, members. I just want to highlight the special importance of migratory birds to Canada's aboriginal people and the importance Environment Canada places on fostering partnerships and co-management agreements with aboriginal people.

We in the Canadian Wildlife Service have been working closely with aboriginal people on efforts to amend the Migratory Birds Convention Act to address aboriginal and treaty rights to harvest migratory birds. The process we have been engaging in has involved a good deal of consultation with aboriginal groups and organizations with the goal of commencing formal negotiations with the United States and ultimately to amending the convention itself.

The convention currently prohibits any hunting between March 10 and September 1 of each year, thus conflicting with traditional spring and summer harvesting by Canada's aboriginal people. In order to address this problem, it is necessary to

[Translation]

Ce traité a causé des problèmes depuis plusieurs années car il n'est pas suffisamment souple pour tenir compte, notamment, de l'évolution de notre interprétation des droits des autochtones, pas plus que de l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération en 1949, et des conséquences que cela a pu avoir sur la chasse aux oiseaux migrateurs.

Notre cinquième grande initiative n'est pas en soi d'ordre législatif; il s'agit de l'élaboration de la stratégie canadienne de biodiversité, que nous avons entreprise après que le Canada a ratifié la Convention sur la biodiversité. Il s'agit d'une vaste consultation, qui se poursuit toujours, à laquelle a participé un grand nombre de groupes et de particuliers oeuvrant dans le domaine de la conservation, les secteurs de l'industrie et tous les paliers de gouvernement du pays.

L'assise de ce processus de consultation s'élargira encore au cours de l'été, lorsque seront tenues les consultations publiques sur l'ébauche de stratégie. L'un des éléments clés de cette stratégie est l'examen de la façon dont le Canada gère les espèces menacées d'extinction dans tout le pays, ainsi que plusieurs recommandations sur les changements nécessaires aux lois fédérale ou provinciales, ou aux deux.

Telles sont les cinq initiatives en cours à Environnement Canada, en matière de lois sur les espèces sauvages. Les députés se rappelleront sans doute que la Loi sur les parcs nationaux jouent également un rôle important dans la conservation des espèces sauvages au Canada. Cette loi a subi une refonte majeure en 1988. Globalement, ces initiatives visent à moderniser et à appliquer dans leur totalité les principes contenus dans divers documents tels que la Convention sur la biodiversité.

Monsieur le président, voilà dans quel contexte s'inscrivent les initiatives qui se traduisent, croyons-nous, dans ces projets de loi. Si vous me le permettez, je demanderai à M. Curtis de décrire, de façon peut-être plus détaillée, nos discussions avec les États-Unis quant aux modifications à apporter à la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs.

M. Steven Curtis (directeur, Service canadien de la faune, Environnement Canada): Merci, monsieur le président, mesdames et messieurs les membres du comité. Je tiens à souligner l'importance des oiseaux migrateurs pour les peuples autochtones du Canada, ainsi que l'importance qu'accorde Environnement Canada à la promotion de partenariats et d'accords de cogestion avec ces peuples.

Au Service canadien de la faune, nous avons travaillé en étroite collaboration avec les peuples autochtones en vue de modifier la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs de façon à y inclure les droits ancestraux ou issus de traités dont jouissent ces peuples en matière de chasse aux oiseaux migrateurs. Il a fallu pour cela avoir de nombreuses consultations avec des groupes et des organismes autochtones en vue d'entamer des négociations officielles avec les États-Unis et de, finalement, modifier la Convention elle-même.

À l'heure actuelle, la Convention interdit la chasse sous n'importe quelle forme entre le 10 mars et le 1^{er} septembre de chaque année, ce qui entre en conflit avec les traditions de chasse printanière et estivale des peuples autochtones du

amend the convention, which is an action requiring negotiations with Canada. Pour régler ce problème, il est nécessaire de modifier la the United States. If these changes could be made by simply amending the act, such proposed changes would be part of the package currently before this committee.

• 0855

When the convention itself is ultimately amended it will be possible to implement changes to the convention through regulation. In the meantime, measures are in place that allow the continued pursuit of traditional harvesting of migratory birds by aboriginal people, and these measures will continue.

The changes aboriginal people have long been seeking will be accommodated by the planned amendments to the Migratory Birds Convention.

Mr. Robert McLean (Acting Chief, Program Analysis and Coordination Division, Canadian Wildlife Service, Environment Canada): Mr. Chairman, members of the committee, I would seek some guidance from you on how detailed a review of the bill you would like this morning.

I could tackle this in two ways. I could review each bill clause by clause, or perhaps lump the clauses into sections that speak to what the legislation would do in terms of conserving migratory birds and wildlife more generally. I could do a brief overview or a more detailed clause-by-clause review.

The Chairman: That's a good question. Some of us did that already at second reading. Perhaps you could give us an overview.

Mr. McLean: Bill C-23 has essentially five features: the scope of the act; the prohibitions in the act; the regulation-making authorities; the administration and enforcement provisions; and the offence and punishment sections. Those are the areas I will speak to briefly.

With respect to the scope of Bill C-23, it is the same under the bill as it is under the existing legislation. The birds that are subject to the Migratory Birds Convention Act today are the same species that will be subject to the new legislation. So there is no expansion or reduction in the scope of the act.

In terms of species, with respect to the parts of the birds, there is a small expansion in one area. Eggs of migratory birds are now protected. Sperm embryos and tissue cultures will be included in the protection afforded by the bill.

The prohibition found in the bill is the same as the existing prohibition. Buying, selling and possessing of migratory birds, their eggs and nests are prohibited except where authorized by regulation. Those provisions that relate to the killing, capturing or taking of migratory birds are addressed in the regulations under the act. That same concept would exist under the new legislation.

The regulations allow us to establish periods when migratory birds nay be hunted; the number of migratory birds that may be possessed at any particular time; as well as possession provisions generally. The possession provisions are broadened slightly so we can address new situations that have arisen since 1916, or 1917 when the egislation was put in place.

[Traduction]

Convention, et de négocier avec les États-Unis. S'il suffisait de modier la loi pour apporter des changements, ces changements feraient partie des mesures dont est actuellement saisi votre comité.

Lorsque la Convention elle-même sera modifiée, il sera possible d'y apporter des modifications au moyen de règlements. Entre temps, il existe des mesures qui permettent aux autochtones de continuer à chasser les oiseaux migrateurs, selon leur tradition; ces mesures resteront en place.

Les modifications que demandent depuis longtemps les peuples autochtones seront prises en compte dans les modifications apportés à la Convention concernant les oiseaux migrateurs.

M. Robert McLean (chef intérimaire, Division de l'analyse de la coordination de programmes, Service canadien de la faune, Environnement Canada): Monsieur le président, mesdames et messieurs les membres du Comité: Comment souhaitez-vous que nous procédions pour l'examen détaillé des projets de loi?

Il y a deux façons possibles: soit nous examinons le projet de loi article par article, soit nous regroupons les articles en chapitres montrant comment la loi pourra être utilisée pour la conservation des oiseaux migrateurs et des espèces sauvages en général. Je puis vous donner un bref aperçu, ou vous faire une analyse article par article.

Le président: Bonne question. Certains d'entre nous ont déjà fait cela lors de la deuxième lecture. Peut-être pourriez-vous nous donner un aperçu?

M. McLean: Le projet de loi C-23 comporte cinq éléments principaux: le champ d'application de la loi; les interdictions qui y sont contenues; les pouvoirs en matière de réglementation; les dispositions sur l'application et l'exécution; et les articles sur les infractions et peines. J'aborderai brièvement chacun de ces sujets.

La portée d'application du projet de loi C-23 est la même que celle de la loi actuelle. Les oiseaux visés par la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs, dans sa version actuelle, sont les mêmes que ceux visés par la nouvelle mesure législative. Il n'y a donc ni élargissement, ni réduction du champ d'application de la loi.

On contaste cependant une légère expansion dans un domaine, au niveau des espèces, à l'égard des parties d'oiseaux. En effet, la protection offerte sous le régime du projet de loi s'étendra au sperme, aux embryons et aux cultures tissulaires. Les oeufs des oiseaux migrateurs sont déjà protégés.

L'interdiction contenue dans le projet de loi est la même que celle de la loi actuelle. Sauf quand cela est autorisé par un règlement, il est interdit d'acheter, de vendre et ou de posséder des oiseaux migrateurs, leurs oeufs ou leurs nids. Pour ce qui est de tuer, de capturer ou de prendre des oiseaux migrateurs, c'est dans le règlement découlant de la loi que l'on trouve les dispositions voulues. La nouvelle mesure législative appliquerait le même concept de la loi actuelle.

Les règlements nous permettent de fixer les périodes au cours desquelles on peut chasser les oiseaux migrateurs, le nombre d'oiseaux migrateurs qu'il est permis de posséder à un moment donné, ainsi que les dispositions générales se rapportent à leur possession. Les dispositions sur la possession sont légèrement élargies de façon à tenir compte des situations nouvelles qui ont vu le jour depuis 1916, ou depuis l'application de la loi en 1917.

An example would be rehabilitation. The legislation now doesn't provide authority to permit those who wish to rehabilitate migratory birds to possess those birds. The intent of broadening the provision is to provide those people with that wherewithal.

The permit regime would remain the same through regulations. Authority to remove migratory birds that have become a nuisance in certain situations, such as in particular agricultural interests, is now addressed in the legislation. The authority is currently found in the convention itself, and clearer authority is now found in the act.

There are provisions that remain the same relating to shipment. Provisions relating to the killing, capturing and taking generally remain the same, as well as protected areas.

The one main new feature relates to the collection of fees for administration of the act. As Mr. Curtis mentioned previously, the minister would have the authority to give public notice of a new convention through a notice in The Canada Gazette.

The key changes to the bill relate to the final two areas legislation of this nature would address.

With respect to administration and enforcement, the minister may designate officers or classes of officers. This is a change. Currently the minister must designate individually, so we simply streamlined the administration of the act.

• 0900

On inspection powers provided in the bill, there is existing inspection authority now, but the authority is aligned more closely with the current requirements of the courts vis-à-vis the Charter of Rights and Freedoms. A key provision of the inspection section is the requirement for a warrant before a private dwelling is inspected. An officer would first have to have third-party review before a private dwelling could be inspected, to ensure compliance with the act.

The officers derive their authority for implementing the act through provisions found in the Criminal Code. There are times when officers need special authorities or powers to ensure compliance with the act. One of these areas relates to search without warrant. Frequently officers will be in remote areas conducting inspections and they will be far removed from a judge and therefore it is virtually impossible to obtain a warrant to conduct a search. Provision is provided in the bill to conduct a search without warrant where the circumstances would seem to require that. The officer then would have to report quickly to a court after that seizure action has been taken.

Provisions with respect to custody of seized items are all

[Translation]

Il y a, par exemple, le cas du repeuplement. La mesure actuelle ne prévoit pas les pouvoirs qui permettraient aux personnes qu souhaitent repeupler certaines espèces d'oiseaux migrateurs de posséder ces oiseaux. L'élargissement de la disposiiton a pour obje de leur fournir les moyens nécessaires.

Le régime d'octroi des permis demeurerait inchangé. La lo actuelle permet, dans certains cas, l'enlèvement des oiseaux migrateurs devenus nuisibles, plus particulièrement sur les terres agricoles. Le pouvoir nécessaire se trouve actuellement dans la Convention, mais on le trouvera plus clairement dans la loi.

Certaines dispositions relatives à l'expédition demeurent les mêmes. Les dispositions relatives à l'abattage, à la capture et à la prise des oiseaux demeurent les mêmes, de façon générale, ainsi que celles relatives aux zones protégées.

Le projet de loi contient un élément nouveau important, à savoir la perception de droits pour l'application de la loi. Comme M Chrétien l'a mentionné, le ministre pourra donner avis d'une nouvelle convention en publiant un avis dans la Gazette du Canada

Les principaux changements contenus dans le projet de loi porten sur les deux derniers domaines dont traite une mesure législative de cette nature.

Pour l'administration et l'application de la loi, le ministre peu désigner des agents, individuellement ou par catégorie. Voilà qui es nouveau. À l'heure actuelle, le ministre ne peut désigner les agents qu'individuellement. Nous avons tout simplement rationnalise l'administration et l'application de la loi.

En matière d'inspection, la loi actuelle confère déjà de pouvoirs; toutefois les pouvoirs conférés dans le projet de lo sont davantage conformes aux exigences actuelles des tribunaux sur l'application de la Charte des droits et liberté. L'un des principaux éléments des dispositions relatives à l'inspection es l'obligation d'obtenir un mandat avant d'inspecter un local d'habita tion privé. Pour se conformer aux dispositions de la loi, l'agen devrait obtenir l'approbation d'un tiers avant d'inspecter un loca d'habitation privé.

Les agents détiennent leur autorité en matière d'application des dispositions du Code criminel. Dans certains cas, les agents ont besoin de pouvoirs spéciaux pour s'assurer du respect de la loi, notamment dans le cas des perquisitions sans mandat Souvent, les agents doivent faire des inspections dans des régions isolées. Ils sont loin d'un juge et il ne leur es pratiquement pas possible d'obtenir un mandat de perquisition On trouve dans le projet de loi des dispositions permettant des perquisitions sans mandat, lorsque les circonstances l'exigent L'agent qui procède à une telle perquisition devra en faire rapport un tribunal rapidement par la suite.

Toutes les dispositions relatives à la garde des objets saisi new. Officers may transfer custody to other people. In particular sont nouvelles. Les agents peuvent confier la garde de ces objets if live birds have been seized, it's important to make sure that à d'autres personnes. Cela est surtout important si des oiseau the live birds are in the hands of those capable to care for the vivants ont été saisis, car il faut s'assurer que ces oiseaux son

birds. If ownership is unknown then any items seized are forfeited to confiés à des personnes capables de s'en occuper. Dans le cas où leur the Crown. Perishable items could be sold, any revenues held until a conclusion of a court case and also the opportunity for people to abandon goods. The minister may dispose of seized specimens and there's provision for cost recovery.

In the offensive punishment section, for less serious offences there's a maximum fine of \$5,000 and/or up to two months. For the more serious offences, there is a \$25,000 maximum penalty and/or up to six months. There's provision for continuing offence-

The Chairman: Are these in line with the National Parks Act?

Mr. McLean: The National Parks Act for more threatened species has maximum penalties of \$100,000. For the less seriously threatened species-

The Chairman: Why are they not in line?

Mr. McLean: —the maximum penalty is \$10,000.

The Chairman: Why is there not a consistency, then? Would you like to comment about this apparent inconsistency?

Mr. Brackett: If I might, Mr. Chairman, as Mr. McLean has pointed out, the National Parks Act carries a double scale. There are about half a dozen, I believe, species listed on the more seriously threatened scale, which carries the higher level of penalty.

In the Migratory Birds Convention Act, the penalties apply across the entire spectrum, meaning that the maximum penalty of up to \$25,000 could be applicable to any species in Canada. As Mr. McLean will describe shortly, there are other provisions that allow us to treat multiple specimens as multiple offences or possession over the course of a number of days as multiple offences. each offence of which could draw the maximum penalty. The total impact could be very much higher than the presumed maximum on the face of it of only \$25,000.

The Chairman: I am sorry for the interruption.

Mr. McLean, perhaps you wouldn't mind finishing. Then we'll proceed.

Mr. McLean: As Mr. Brackett indicated, the sufficient deterrent to those who might consider contravening the contrevenir aux dispositions de la loi ou des règlements. provisions of the act or the regulations.

[Traduction]

propriétaire ne peut être identifié, les objets sont confisqués au profit de l'État. Les biens périssables peuvent être vendus et le produit de la vente retenu jusqu'au règlement de l'affaire. Les gens ont également la possibilité d'abandonner les objets. Le ministre peut aliéner les biens saisis, et le projet de loi prévoit le recouvrement des frais.

Passons maintenant à la section des infractions et peines. Les personnes coupables d'infractions moins graves sont passibles d'une amende maximale de 5 000\$ et ou d'une peine d'emprisonnement de deux mois. Dans le cas d'infractions plus graves, l'amende peut atteindre 25 000\$ et ou une peine d'emprisonnement de six mois. Il y a un article sur l'infraction continue. . .

Le président: Ces peines sont-elles comparables à celles prévues dans la Loi sur les parcs nationaux?

M. McLean: Dans la Loi sur les parcs nationaux, les peines infligées en cas d'infractions commises sur des espèces plus menacées peuvent atteindre 100 000\$. Dans le cas des espèces moins gravement menacées...

Le président: Pourquoi l'écart est-il aussi grand?

M. McLean: . . . la peine maximale est de 10 000\$.

Le président: Pourquoi n'applique-t-on pas les mêmes peines, alors? D'après vous, qu'est-ce qui justifie un tel écart?

M. Brackett: Permettez-moi de répondre, monsieur le président. Comme M. McLean l'a souligné, les peines infligées sous le régime de la Loi sur les parcs nationaux sont divisées selon deux catégories de délits. Des peines plus sévères sont infligées pour les infractions commises sur la demi-douzaine, je crois, d'espèces figurant sur la liste des animaux plus menacés.

Dans la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs, les peines s'appliquent à toutes les espèces, ce qui signifie que l'amende maximale de 25 000\$ pourrait s'appliquer à l'égard de n'importe quelle espèce au Canada. Comme M. McLean vous le décrira bientôt, le projet de loi comporte d'autres dispositions qui nous permettent de traiter les infractions touchant plusieurs espèces, ou la possession pendant un certain nombre de jours, comme des infractions multiples dont chacune est passible de la peine maximale. La peine infligée pourrait, par conséquent, être bien supérieure à ce maximum de 25 000\$.

Le président: Je m'excuse de vous avoir interrompu.

Monsieur McLean, veuillez continuer. Nous passerons ensuite aux questions.

M. McLean: Comme M. Brackett l'a dit, il est possible provisions, one relating to continuing offence and the other d'accroître les peines et amendes grâce à deux dispositions, elated to multiplying a fine by the number of specimens in a l'une sur l'infraction continue et l'autre sur la multiplication de eizure, provide an opportunity for greatly increased fines. There l'amende par le nombre de spécimens saisis. Il sera également s also provision for profits of crime, the seizing of the profits of possible de saisir les produits de l'infraction. On a estimé que cet rime. It was felt that this combination of measures would provide ensemble de mesures devraient suffire à dissuader les personnes de

There's provision for courts to forfeit seized items, provisions for court orders as well. Here again there's an opportunity for the courts to put in place a more significant penalty. A person could be obliged to pay for the cost of remedying the harm done by the violation, which could be quite significant on occasion.

• 0905

Authority for probation orders is driven from the Criminal Code and authority for ticketable offences. Where there are minor regulatory type offences, which are more fairly dealt with through tickets rather than requiring people to appear in court, then there would be authority to establish a ticketable regime.

With respect to Bill C-24, the administration and enforcement and offence and punishment sections are exactly the same. I won't repeat that. The scope of Bill C-24 is being addressed by Mr. Brackett. It changes in two ways, from non-domestic animals to all wild organisms being subject to the act, and also authority to create protected areas in the zone between 12 nautical miles and 200 nautical miles offshore.

There are no prohibitions in the Canada Wildlife Act. Again, this is very much a piece of legislation built on cooperation with partners, be those partners provincial or territorial governments or non-govemment organizations. It provides the department the authority to enter into cooperative agreements and undertake harmonized approaches to conserving together Canada's wildlife.

On the regulation-making authorities, essentially the changes here relate to those regulatory authorities needed in relation to marine-protected areas. So there are some adjustments there. There is a collection of wording changes that relates to the French language version with faune, meaning strictly wild animals. A definition was needed to address the broader concept. There are a series of technical wording changes, where the words change from faune to espèce sauvage.

The Chairman: That was quite comprehensive and very helpful, gentlemen.

We have a number of questioners on the list, beginning with Mr. Chrétien, followed by Mrs. Kraft Sloan and Mr. Telegdi.

Monsieur Chrétien, s'il vous plaît.

M. Chrétien (Frontenac): Merci, monsieur le président.

J'aimerais revenir sur l'entente avec les États-Unis, l'entente bilatérale, car cela cause un préjudice aux autochtones, notamment pour exercer le droit de chasse entre le 10 mars et 1er septembre. Les autochtones, par tradition, vont normalement chasser indépendamment des dates de l'année, mais entre le 10 mars et le 1er septembre, ils chassent. Je présume qu'ils ne chassent que pour leurs besoins tout à fait personnels. C'est exact?

Mr. Brackett: There are several circumstances where aboriginal people may exercise the right to hunt, and it is for personal use and for traditional uses, including traditional trade within the aboriginal community.

[Translation]

Le projet de loi contient des dispositions permettant aux tribunaux de confisquer les objets saisis et de prendre de ordonnances. Les tribunaux peuvent, à ce niveau également, inflige des peines supérieures. Ainsi, le contrevenant pourrait avoir à paye les frais supportés pour la réparation des dommages résultant de la perpétration de l'infraction. Dans certains cas, il pourrait s'agir de sommes très importantes.

En vertu du Code criminel, les tribunaux peuvent rendre de ordonnances de probation, et les agents donner des contraventions Il sera possible de donner des contraventions dans le cas de délit mineurs, touchant les règlements, qu'il vaut mieux régler de cette façon plutôt que d'amener des gens devant les tribunaux.

Ouant au projet de loi C-24, les dispositions relatives l'administration et à l'application de la loi, à l'exécution ains qu'aux effractions et punitions sont exactement les mêmes. Je ne le répéterai donc pas. C'est M. Brackett qui s'occupe du cham d'application du projet de loi C-24. Ce champ d'application es modifié de deux façons; d'abord, la loi s'appliquerait à tous le animaux non domestiques et à tous les animaux sauvages. Ensuite il sera possible de créer des zones marines protégées, dans un espacsitué entre 12 et 200 milles nautiques de la côte.

La Loi sur la faune du Canada ne contient aucune interdiction Cette mesure a été élaborée en collaboration avec nos partenaires c'est-à-dire les gouvernements des provinces et des territoires ains que les organismes gouvernementaux. Le projet de loi autorise l ministère à conclure des accords de collaboration, et à entreprendr des démarches en faveur de la conservation des espèces sauvages d Canada.

Les changements apportés en matière de règlementatio portent principalement sur les pouvoirs nécessaires à la créatio des zones marines protégées. Il y a donc quelques adaptations On trouve également un certain nombre de modifications a texte de la version française, dans laquelle le terme «faune» n s'applique qu'aux animaux sauvages. Il a fallu modifier la définitio pour qu'elle puisse s'appliquer à un concept plus vaste. Plusieur changements d'ordre technique ont donc été apportés au texte, e l'on a remplacé le terme «faune» par «espèce sauvage».

Le président: Merci messieurs de ce survol complet et très utilé

Plusieurs personnes désirent vous poser des questions. Nou commençerons par M. Chrétien qui sera suivi de M^{me} Kraft Sloan e de M. Telegdi.

Mr. Chrétien, please proceed.

Mr. Chrétien (Frontenac): Thank you, Mr. Chairman.

I would like to come back to the bilateral Convention wit the United States. This Convention is prejudicial to aboriging people, particularly to their right to hunt between March 10 an September 1. Traditionally, aboriginals hunt at any time of th year, but more specifically between March 10 and September 1. suppose that they only hunt for their personal use. Is that so?

M. Brackett: Les autochtones peuvent se prévaloir de leur dro de chasse pour plusieurs raisons, dont l'usage personnel et le utilisations traditionnelles, y compris le commerce traditionnel a sein de la communauté autochtone.

M. Chrétien: Est-ce que vous pourriez préciser le genre de commerce qui se fait au sein de la communauté autochtone?

M. Brackett: Oui, c'est un commerce entre les personnes intochtones.

M. Chrétien: Cela ne sort pas de la communauté autochtone?

Mr. Brackett: It does not allow for trade and sale to non-aborigial people in the general public.

M. Chrétien: C'est bien. Je vais revenir maintenant sur la rolifération de certaines espèces d'oiseaux sauvages qui sont des iseaux migrateurs. J'en ai trois à l'esprit: l'oie blanche, la bernache t le goéland.

Il y a une prolifération éhontée et vous avez dit qu'on ouvait émettre des permis pour permettre aux agriculteurs, en articulier, d'éliminer des oiseaux. Je suis un petit agriculteur et ai eu la chance ou la malchance d'héberger pendant trois emaines ou un mois, un automne, un groupe d'oies blanches. e ne sais pas ce qui s'est passé dans le troupeau, il n'y avait venaient chez moi. C'était très désagréable.

J'ai eu des plaintes de gens de Rimouski. Je ne sais pas par quel oyen on a réussi à les faire quitter la région de Kamouraska, le long aintenant prendre leur repos à Rimouski et cela crée évidemment Rimouski which creates great problems for the farmers. graves problèmes pour les propriétaires.

Est-ce que vous avez dans le texte de loi une solution envisagée, it pour dédommager l'agriculteur ou encore pour envoyer les oies r des terres gouvernementales?

Mr. Brackett: No, the text of this bill does not resolve that oblem. The problem of crop depredation and crop damage is he that is very difficult to solve. It changes from place to place d it changes in magnitude from year to year. It depends a eat deal on the populations of the species concerned and the actuations of those populations over time. It depends on the eather. It depends on the speed with which those birds move rough on migration from time to time.

Having said the bill does not contain the solutions, that esn't mean the problem is being ignored. There are a number programs that are developed cooperatively with Agriculture d Agri-Food Canada and with provincial governments to put place measures that in some cases, yes, attract the birds to federal ids to established fields where lure crops are planted. The birds are ited to go to those fields and not private agricultural fields in the

There are programs to help modify the crop practices of mers locally that make the crop cycle less attractive to gratory birds passing through, and there are insurance ograms that provide for insurance payments to farmers who oose to participate. Those insurance programs are accessible St. Lawrence, as noted, for the snow geese that pass notamment, peuvent causer des dommages importants le long

[Traduction]

Mr. Chrétien: Could you be more specific on that trade within the aboriginal community?

Mr. Brackett: Yes, it is trade between aboriginal people.

Mr. Chrétien: It doesn't go out of the aboriginal community

M. Brackett: Il est interdit de vendre les produits de cette chasse aux non-autochtones.

Mr. Chrétien: Alright. I would now like to go to the proliferation of certain wild bird species that are migrating birds. I have three in mind: snow geese, Canada geese and gulls.

These species are far too numerous, and you mentioned that it was possible to give farmers permits to remove the birds. I own a small farm and I had the luck, or the bad luck, to have on my property, in the fall, a group of snow geese for three or four weeks. I don't know what was wrong with the flock, it had lost its leader and the geese spent three weeks on my property lus de leader, et elles ont passé trois semaines ou un mois chez causing a lot of damage. I did everything I could to make them noi en faisant beaucoup de dégâts. J'ai tout fait pour les go away, short of killing them. All I wanted was to send them hasser, pas pour les tuer, mais je voulais les envoyer chez le voisin on my neighbour's property or elsewhere. After each attempt, the u ailleurs, et inévitablement, elles faisaient un grand cercle et geese would fly in a wide circle and come back on my property. It was quite annoying.

People from Rimouski have complained to me about it. I do not know what was done to get them to leave the shores of the St. es berges du fleuve Saint-Laurent, mais les oies blanches vont Lawrence River near Kamouraska, but the snow geese now stop in

> Does the Bill either propose to compensate the farmers for this or to make the geese stop on Crown land?

> M. Brackett: Non, le projet de loi ne règle pas le problème très épineux de la destruction des récoltes. Les dommages causés aux récoltes varient en importance d'un endroit à l'autre et d'une année à l'autre. Ils varient aussi selon les fluctuations dans la population des espèces visées. Le temps y est aussi pour quelque chose, ainsi que la rapidité avec laquelle ces oiseaux se déplacent sur leur trajet migratoire.

> Même si le projet de loi ne règle pas le probème, ce n'est pas à dire qu'on ne s'en préoccupe pas. Le ministère de l'Agriculture et de l'Agro-alimentaire, en collaboration avec les gouvernements provinciaux, mettent en oeuvre des programmes dont certains visent effectivement à attirer les oiseaux sur les terres de la Couronne par l'utilisation de culture d'appât. On cherche à attirer les oiseaux vers ces champs plutôt que les champs agricoles de la région.

Il existe aussi des programmes visant à amener les agriculteurs à modifier leurs pratiques agricoles de manière à décourager les oiseaux migrateurs de s'arrêter au passage, ainsi que des programmes d'assurance auxquels peuvent souscrire les agriculteurs. Ces programmes ne sont offerts que dans les ly if there is also a crop damage prevention program in place régions où il existe aussi un programme de prévention des the region. This is a very substantial concern, of course, along dommages aux récoltes. Comme j'ai dit, les oies blanches,

geese, particularly in the fall, can cause substantial damage to en automne. agricultural crops.

In particular, the problem in the St. Lawrence area comes about because of a recent trend of great expansion of the snow geese numbers in that area. Snow geese nest in the Arctic and are particularly susceptible to population fluctuations, depending on the weather, in the nesting grounds in the Arctic. There is always a possibility of two or three bad years on the nesting grounds where the populations would crash dramatically and we wish not to expose the population to that as well.

Mrs. Kraft Sloan (York-Simcoe): I have some questions around the process of the development of the bill. I was wondering if you could give me just a quick overview of how both the bills were developed, and who was consulted and how they were consulted. I have some other questions too.

Mr. Brackett: The Migratory Birds Convention Act particularly is the subject of two status reports and consultation documents issued by the Canadian Wildlife Service each May and December.

• 0915

The December report provides early notice of anticipated changes in regulations for the coming year. For the past several versions, it has also provided an opportunity for comment and consultation on ideas that would be built into an amended bill. The April report provides the specific wording suggested for the regulations for the coming year. Again, for the past several versions, it has included reference to plans to amend the bill.

In addition, the Canadian Wildlife Service undertook a special consultation with an extended list of people. Some 1,200 received information about the plans to amend the Migratory Birds Convention Act. That was followed shortly after by a government-wide exercise on regulatory review that again caught up the process.

Members received a binder this morning. In the back you will find review process.

Many of the comments we received were not directed toward a review of the regulations, but a review of, and amendments to, the acts. We attempted to build in the consensus of that in this process as well.

As we pointed out, we've just gone through a process of legislation development with the Wildlife Trade Act. As we did that, people with whom we consulted on that act who had interest in migratory birds as well were informed of the process of this operation.

The Canada Wildlife Act has been travelling in parallel. It is less directly involved in the status reports, although it is mentioned. There are features of the Canada Wildlife Act that are more important to the people with whom we correspond on the Wildlife Trade Act. So it's been mentioned in that process as well.

[Translation]

through that area, and also across western Canada where migrating du Saint-Laurent, mais également dans l'Ouest canadien -- surtout

Le problème dans la région du Saint-Laurent s'est aggravé en raison de la récente augmentation de la population d'oies blanches. Ces dernières font leur nid dans l'Arctique, et leur population varie grandement selon le temps qu'il fait dans les aires de nidification. Il est toujours possible que la population de ces oiseaux diminue considérablement s'il y avait deux ou trois années de froid extrême dans les aires de nidification. Nous ne voudrions évidemment pas que cela se produise.

Mme Kraft Sloan (York-Simcoe): J'ai quelques questions à poser au sujet de l'élaboration du projet de loi. J'aimerais que vous nous disiez quelques mots à ce sujet, ainsi que sur les consultations qui l'ont précédé. J'ai aussi d'autres questions.

M. Brackett: Le Service canadien de la faune publie, en mai et en décembre de chaque année, deux rapports d'étape ainsi que des documents de consultation relatif à la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs.

Le rapport de décembre signale à l'avance les changements qu'on prévoit apporter aux règlements au cours de l'année. Ces dernières années, ce rapport sollicitait également l'avis des intéressés sur les modifications à apporter à la loi. Le rapport d'avril présente le texte des changements réglementaires prévus pour cette année. Ces dernières années, ce rapport signalait également les modifications projetées à la loi.

En outre, le Service canadien de la faune a mené de nombreuses consultations spéciales. Environ 1 200 personnes ont été avisées des modifications projetées à la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs. Ces consultations ont été suivies d'un examer réglementaire exhaustif.

On vous a distribué ce matin un classeur à la fin duquel vous a discussion document that is a result of that extensive regulatory trouverez le document de discussion issu de l'examen réglementai-

> Nous avons surtout reçu des recommandations non pas concernant l'examen de la réglementation, mais plutôt concernant les modifications à apporter aux lois. Nous avons tenté de tenir compte de ces recommandations dans le cadre de ce processus.

> Je l'ai déjà dit, nous venons de terminer l'élaboration de la Loi concernant la protection d'espèces animales et végétales sauvages el la réglementation de leur commerce international et interprovincial À cette occasion, nous avons également consulté ceux qui s'intéressent aux oiseaux migrateurs.

> Le même processus a été suivi dans le cas de la Loi sur la faune du Canada. Même si les rapports d'étape parlent peu de cette loi, ils la mentionnent tout de même. La Loi sur la faune du Canada comporte des dispositions qui revêtent de l'importance pour ceux avec lesquels nous avons échangé une correspondance au sujet de la Loi concernant la protection d'espèces animales et végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international e interprovincial. Nous avons donc attiré leur attention sur ces dispositions.

Mrs. Kraft Sloan: You talked about plans to amend. Were there any substantive elements so people had an opportunity to understand the direction and scope, those kinds of things?

Mr. Brackett: As we talked about amending these things and dealing with such things in the Canada Wildlife Act as the change in definition of wildlife, or the change in the scope of the act, that's been very clear throughout.

It was one of the things that came back to us quite regularly in the consultation because we had also spent a considerable number of years developing the wildlife policy for Canada over that same eight—year time period leading up to 1990 when that policy was adopted by the Wildlife Ministers' Council of Canada.

There had been a lot of discussion about how to reflect that changed definition of wildlife in the legislation. We did not, at any point, provide proposed wording, because the process of developing egislation and the necessity of going to cabinet don't lend themselves to that type of consultation.

Mrs. Kraft Sloan: I'm pleased to see that the marina areas have been extended from 12 to 200 miles. Perhaps you could give me a clarification of what the minister's powers might be vis-à-vis that particular change.

Mr. Brackett: It would be the establishment of a national wildlife area within that zone. The establishment of a national wildlife area allows a fairly broad scope of regulatory authorities with respect to ctivities within the defined area.

It would be treated very much the same way as a national wildlife rea established now on land. It allows the regulation of access to the rea. It allows the regulation of activities that take place within that rea. It allows a focus of research in that particular national wildlife rea or in interpretation activities.

Mrs. Kraft Sloan: What about the international interventions? low would those be handled?

• 0920

Mr. Brackett: I must admit we're working in an area that is still ery much evolving. If we were to regulate access to that area by aying it was prohibited, it would apply to international activities as rell as domestic activities.

Mrs. Kraft Sloan: Would that switch to another minister if there ere contraventions of that?

Mr. Brackett: We work with a number of agencies for the aforcement of these acts, including the Department of Transport past guard and the Royal Canadian Mounted Police.

The development of any activities under the Canada Wildlife Act quires cooperation with other ministers already. For instance, the ational wildlife area in Suffield base in Alberta is in cooperation ith the Department of National Defence and so on. In this case the evelopment of a national wildlife area in that offshore area would with the cooperation of the appropriate ministers, be they ansport or fisheries and oceans.

Mr. Telegdi (Waterloo): I appreciate the line of questioning by r. Chrétien. My question is related to municipalities.

[Traduction]

Mme Kraft Sloan: Il est question d'apporter des modifications à la loi. S'agit-il de modifications importantes dont on a signalé la portée aux intéressés?

M. Brackett: Nous avons clairement signifié aux intéressés notre intention de modifier certaines dispositions de la Loi sur la faune du Canada, et notamment la définition du terme «faune».

C'est une des suggestions qui nous a été régulièrement faite lors des consultations tenues au cours des huit années précédant l'adoption en 1990 par le Conseil des ministres responsables de la faune du Canada, d'une politique en la matière.

On a beaucoup discuté de la nouvelle définition à donner au terme «faune» dans la loi. Nous n'avons pas soumis, à qui que ce soit, le texte des modifications déposées parce que le processus ne s'y prête pas étant donné qu'il faut d'abord soumettre ces modifications au Cabinet.

Mme Kraft Sloane: Je suis heureuse de voir qu'on a fait passer de 12 à 200 milles nautique la limite pour ce qui est des ports de plaisance. Pourriez-vous nous dire quels sont les pouvoirs du ministre à cet égard?

M. Brackett: Le ministre peut créer une zone nationale de protection de la faune dans ces ports de plaisance. Cela lui permet de réglementer une bonne part des activités qui y ont lieu.

Ces zones maritimes seraient réglementées à peu près de la même façon que les zones terrestres. On peut réglementer l'accès à ces zones ainsi que les activités qui s'y déroulent. On peut aussi axer les recherches sur certaines zones nationales de protection de la faune ainsi que sur les activités d'interprétation s'y rapportant.

Mme Kraft Sloan: Qu'en est-il des interventions internationales? Comment sont-elles envisagées?

M. Brackett: Il faut admettre que rien n'est vraiment arrêté en ce domaine. Si nous devions interdire l'accès à ces zones, l'interdiction s'appliquerait tant aux activités internationales qu'aux activités nationales.

Mme Kraft Sloan: Reviendrait-il à un autre ministre d'intenter des poursuites, le cas échéant?

M. Brackett: Nous comptons sur le concours d'un certain nombre d'organismes, dont la garde côtière du ministère des Transports ainsi que la Gendarmerie royale du Canada pour l'application de ces lois.

Toutes les activités prévues en vertu de la Loi sur la faune du Canada doivent déjà être adoptées en collaboration avec d'autres ministres. Ainsi, le ministère de la Défense nationale participe au choix des activités qui peuvent avoir lieu dans la zone nationale de protection de la faune, à la base de Suffield en Alberta. La réglementation des activités ayant lieu au large des côtes d'une zone nationale de protection de la faune exigerait donc la collaboration du ministre des Transports ou des Pêches et des Océans.

M. Telegdi (Waterloo): Je comprends le sens des questions de M. Chrétien. Ma question à moi porte sur les municipalités.

We have had an ongoing problem in the city of Waterloo—and I'm sure it's in many other municipalities—of people feeding the ducks and the geese. We were trying to rehabilitate the Laurel Creek watershed, which the vice—chair would be familiar with. It flows through the University of Waterloo campus and a park.

One of the biggest problems we have is pollution from the ducks and geese kept there, because people are feeding them. There is real overpopulation.

Has any consideration been given to talking to the municipalities to see what their problems are and how they might be resolved? Perhaps there should be a social services review of the ducks and the geese in municipalities to ensure they keep flying south. They really do create a major problem and have become a real nuisance.

The Chairman: It is an important question, although I would urge you in subsequent questions to concentrate on the bill if you possibly can.

Mr. Brackett: Mr. Curtis spent eight years as our regional director for the Ontario region. Perhaps he could describe the kinds of activities we undertake.

Mr. Curtis: As mentioned earlier, there are no specific new measures in what's being proposed by way of amendments to the Migratory Birds Convention Act.

The wildlife service has worked quite closely with a number of municipalities to deal with just such problems. I can think of a number of examples in Oakville and Toronto where there have been problems with Canada geese and we have worked to come up with solutions that fit the local circumstances. The problems the birds pose may vary, depending on the location and the specific circumstances.

There is nothing whatsoever to prevent the municipality from posting the area to prevent feeding. A number of parks do that currently. We work closely with metro parks in Toronto, for example, and they have such programs in place for feeding on the waterfront.

In some cases, the programs involve moving the young birds to other areas. We have shipped a number of geese over the years to locations in the United States. We've had programs for controlling eggs and so on, so there are a number of solutions available. We're quite pleased to work with municipalities, the provincial government and other local interests to try to find solutions to this problem.

Mr. Telegdi: I would appreciate some further information on it because I think it's quite a problem for many municipalities. It really conflicts with water quality and everything else.

• 0925

The wetlands are disappearing due to urbanization. This must be creating all sorts of problems. Can we reasonably create enough wildlife sanctuaries to offset that?

Mr. Brackett: We have several ways of helping combat that particular problem. On federal lands there is a federal policy on wetlands conservation that must be taken into account by federal departments disposing of federal land or using it, or in

[Translation]

À Waterloo—et je suis sûr que c'est la même chose dans d'autre villes—les gens continuent de nourrir les canards et les oies mêms si on leur a demandé de ne pas le faire. La ville a essayé de remettnen état de bassin hydrographique du ruisseau Laurel, que le vice-président connaît bien. Ce ruisseau traverse le campus et le parc de l'Université de Waterloo.

Or, ce ruisseau est pollué par les canards et les oies qui s'rassemblent parce que les gens continuent de les nourrir. Li population de ces oiseaux est beaucoup trop forte.

A-t-on discuté avec les municipalités de leurs problèmes, et de la façon de les résoudre? On pourrait peut-être prendre des mesure pour forcer les canards et les oies à se diriger vers le Sud. Ce oiseaux posent un grave problème, et constituent une nuisance publique.

Le président: Il s'agit d'une question importante, mais je vou demanderais, dans vos autres questions, de bien vouloir vous en teni le plus possible au projet de loi.

M. Brackett: M. Curtis a été pendant huit ans le directeu régional de la région de l'Ontario. Il pourra peut-être mieux que mo vous décrire nos activités dans ce domaine.

M. Curtis: Comme je l'ai dit plus tôt, la Loi sur la Conventior concernant les oiseaux migrateurs ne propose aucune nouvelle mesure.

Le Service canadien de la faune a collaboré étroitement aver plusieurs municipalités pour trouver une solution aux problèmes que vous venez de décrire. À Oakville et à Toronto, par exemple, on a essayé de trouver des solutions aux problèmes que posent les bernaches du Canada. Ces problèmes varient selon l'endroit et les circonstances.

Rien n'empêche les municipalités d'installer des panneaus demandant aux gens de ne pas nourrir les canards et les oies. On trouve déjà ce genre de panneau dans beaucoup de parcs. À Toronto on trouve ces panneaux le long du lac, dans beaucoup de parcs.

Dans certains cas, on transporte ailleurs les jeunes oiseaux. Nou nous sommes ainsi débarrassés de beaucoup de bernaches en le envoyant aux États-Unis. On peut aussi détruire un certain nombre d'oeufs. Il y a donc plusieurs façons de s'attaquer au problème. Nous sommes heureux de collaborer avec les municipalités, le gouvernement provincial, et les autorités locales.

M. Telegdi: Je vous saurais gré de me transmettre d'autres renseignements sur le sujet, cas il s'agit d'un problème d'envergure pour bon nombre de municipalités. Ce problème peut, entre autres nuire à la qualité de l'eau potable.

Comme les marais disparaissent en raison de l'urbanisation, cele doit créer toute sorte de problèmes. Pouvons-nous créer suffisamment de refuges fauniques pour remplacer ces marais?

M. Brackett: Il y a plusieurs façons de lutter contre ce phénomène. Les ministères fédéraux qui vendent ou qu'aménagent des terres de la Couronne doivent appliquer le politique relative à la conservation des marais. Cette politique

fact on projects that include federal money, particularly within the boundaries of municipalities that fall within the municipal zoning regulations and the policy ambit of the provincial governments. Ontario, for example, has established quite a strong wetlands policy.

We can, with the Canada Wildlife Act, establish national wildlife areas. Again, if it is not on federal land it would be worth the approval and participation of the province or the municipality, or in fact an individual landowner, if that's the appropriate way to go.

We do work extensively with other partners, particularly people such as Ducks Unlimited and Wildlife Habitat Canada, in things like the North American Waterfowl Management Plan. That's a plan that sees a great deal of American money come into Canada to specifically conserve wetlands habitat.

The bill, particularly the Canada Wildlife Act, is one of the ways we can provide the highly protected areas for very special places of and. It's part of the overall commitment to reach representation of Canada's special spaces and to reach a goal of about 12% protected areas across Canada by the turn of the century.

Mr. Telegdi: This is the last question. How does that apply to the United States? How are they doing on it? From my readings, it seems as if they have a bigger problem than we have had in Ontario, the wetlands disappearing.

Mr. Brackett: The whole question of wetland conservation in the United States has been extremely contentious. They have a longer history of a higher level of intervention, be it draining wetlands for agricultural purposes or modifying river beds for navigation or water distribution purposes. Interestingly, the U.S. is now moving back in a direction that Canada has been espousing for some time on flood damage reduction, not modifying the river courses but instead modifying the human behaviour to try to keep development out of the lowlands.

Mr. Telegdi: Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. Telegdi.

Next is Mr. DeVillers.

Mr. DeVillers: Thank you, Mr. Chairman.

I notice the offences and punishment provisions provide only naximum fines and penalties and no minimums. Is there there any egal impediment preventing the putting in of minimum penalties?

Mr. McLean: There are some legal impediments. Minimum enalties are not found very commonly in law and in fact are generally found primarily in the Criminal Code and in one or two ther pieces of legislation.

Yes, they were found at one time in the Migratory Bird Convention Let. The existing act has a minimum penalty of \$10. Generally peaking, the history with minimum penalties is one of officers and ttomeys choosing not to pursue an investigation if they think the vidence will result in a conviction but for whatever reason there is certain sympathy for those who might be accusing them; hence they rill opt not to charge.

[Traduction]

doit également être respectée dans la mise en œuvre de projets auxquels participent le fédéral, et en particulier lorsque œux—ci se trouvent à l'intérieur des limites des municipalités qui sont assujetties à des règlements de zonage municipaux ou provinciaux. L'Ontario, par exemple, a adopté une politique assez stricte sur la conservation des marais.

En outre, la Loi sur la faune au Canada permet la création de réserves nationales de faune. Si ces réserves ne sont pas sur des terres de la Couronne, il faudrait obtenir l'approbation, ainsi que la participation, des provinces, des municipalités ou des propriétaires terriens intéressés.

Nous faisons également appel à la collaboration d'autres intervenants comme «Canards illimités Canada» et «Habitat faunique Canada» pour la mise en oeuvre du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine. Dans le cadre de ce plan, les Américains investissent des sommes importantes au Canada pour favoriser la protection des marais.

La Loi sur la faune au Canada, en particulier, est l'un des moyens qui s'offrent à nous pour protéger comme il se doit certaines régions du Canada. C'est l'une des mesures qui visent à nous permettre d'atteindre l'objectif que nous nous sommes fixé, à savoir que 12 p. 100 des terres au Canada soient protégées d'ici à la fin du siècle.

M. Telegdi: Voici ma dernière question: Quelle est l'importance du problème aux États-Unis? Réussit-on à le régler? J'ai l'impression que les marais disparaissent à un rythme encore plus rapide aux États-Unis qu'en Ontario.

M. Brackett: La question de la conservation des marais a suscité une grande controverse aux États-Unis. Dans ce pays, on a commencé beaucoup plus tôt que chez nous à assécher les marais à des fins agricoles, ou à modifier le cours des rivières à des fins de navigation ou de distribution de l'eau. Il est intéressant de noter que les États-Unis ont décidé dernièrement de suivre l'exemple du Canada qui, depuis déjà un certain temps, cherche à réduire les dommages causés par les inondations, non pas en détournant les rivières de leur cours mais plutôt en décourageant les gens d'exploiter les plaines littorales.

M. Telegdi: Je vous remercie.

Le président: Je vous remercie, monsieur Telegdi.

Vous avez maintenant la parole, monsieur DeVillers.

M. DeVillers: Je vous remercie, monsieur le président.

Je constate que la loi ne prévoit que des maxima et non pas des minima pour ce qui est des amendes et des sanctions. Y a-t-il des raisons juridiques qui empêchent qu'on fixe des sanctions minimales?

M. McLean: En effet. Sauf pour ce qui est du Code criminel, il est rare qu'une loi stipule des sanctions minimales.

La Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs comportait à une époque une amende minimale de 10\$. Ce qui a tendance à se produire lorsqu'une loi prévoit une amende minimale, c'est que la Couronne, même si elle a une bonne chance d'obtenir une condamnation, décide de ne pas porter d'accusation quand elle juge que le tribunal est susceptible d'être indulgent à l'égard des contrevenants.

The second area where there are distortions is the finding of guilt or innocence. The court generally will look for a higher level of culpability or a lower level of reasonable doubt. Essentially the court is searching for a reason to find a person not guilty, because the court is concerned about minimum penalty rather than about the circumstances of the case. The risk there is a series of bad case—law, which will result in a department not being able to implement an act.

Mr. DeVillers: What you are getting here.

• 0930

Mr. McLean: If minimum penalties are opted for, then the government would want to be very precise in the type of violation that would warrant a minimum penalty. One would want to search in, for example, the Migratory Bird Convention Act for the very specific violation that would warrant the minimum penalty.

Mr. DeVillers: I think what you're telling me is that a decision has been made. It's better not to have—not that there's a legal prohibition against having minimum penalties.

Mr. McLean: At times the Supreme Court has ruled against minimum penalties. So there are some legal reasons as well.

Mr. De Villers: So at times they have ruled that. There's no statute that says it's not permissible to have minimum penalties.

Mr. McLean: That's right.

Mr. DeVillers: The difference between summary conviction and indictable offences is normally a decision that's made by the prosecutors in terms of which way to proceed, whether to go on a summary conviction or indictable offence. Is that correct?

Mr. McLean: Yes.

Mr. DeVillers: Who would be making that decision in the prosecution under these bills?

Mr. McLean: It would be the Attorney General, or the Attorney General's representative, the prosecutor.

Mr. DeVillers: Currently who prosecutes under these bills?

Mr. McLean: It's federal prosecutors as well as provincial prosecutors.

Mr. De Villers: Is it something that is contracted out to private law firms or is there someone in the ministry who does this? Justice does it or—

Mr. McLean: It would be both. Sometimes it would be a prosecutor employed with the federal Attorney General. At other times there is contracted prosecution.

Mr. DeVillers: These prosecutors consult with the ministry officials in arriving at these decisions, do they?

Mr. McLean: Yes.

Mr. DeVillers: With regard to the inclusion now of ticketing, I am familiar with the Provincial Offences Act here in Ontario. Is that the vehicle that would be used for prosecuting a federal statute?

[Translation]

Un autre problème se pose à propos du verdict de culpabilité ou d'innocence: Lorsqu'une loi prévoit une sanction minimale, le tribunal aura tendance à demander plus de preuves de la culpabilité de l'inculpé, car ce qui l'intéresse, ce ne sont pas tant les circonstances entourant l'affaire dont il est saisi, mais plutôt les motifs susceptibles de lui permettre de rendre un verdict de non-culpabilité. Cela risque de donner une mauvaise jurisprudence sur laquelle un ministère ne pourra pas s'appuyer pour mettre la loi en oeuvre.

M. DeVillers: C'est ce qui se produit actuellement.

- M. McLean: Si l'on opte pour des sanctions minimales, il faudra que le gouvernement précise clairement à quel type d'infraction elles s'appliquent. Ainsi, il faudrait passer en revue la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs pour établir à quelle infraction s'appliquerait une sanction minimale.
- M. DeVillers: J'en conclus qu'une décision a été prise à cet égard. À votre vis, il vaudrait mieux qu'il n'y ait pas de sanction minimale même si la loi n'empêche pas de le faire.
- M. McLean: La Cour suprême s'est, à l'occasion, prononcée contre les sanctions minimales. Il existe donc des raisons juridiques qui militent contre cette option.
- M. DeVillers: Je vois. Il n'y a cependant pas de loi qui interdise l'imposition de sanctions minimales.

M. McLean: Vous avez raison.

M. DeVillers: C'est habituellement la poursuite qui décide de procéder soit par déclaration sommaire de culpabilité, soit par accusation criminelle, n'est-ce pas?

M. McLean: Oui.

M. DeVillers: À qui cette décision revient-elle en vertu de ces projets de loi?

M. McLean: Au Procureur général ou à son représentant.

M. DeVillers: À l'heure actuelle, qui intente les poursuites aux termes de ces projets de loi?

M. McLean: Ce sont les procureurs fédéraux ainsi que les procureurs provinciaux.

M. DeVillers: Cette tâche est-elle parfois confiée à des avocats du secteur privé, ou est-ce que le ministère de la Justice s'en acquitte?

M. McLean: Parfois la poursuite est confiée à un avocat au Service du Procureur général du Canada; d'autre fois à un cabinet privé.

M. DeVillers: Ces procureurs prennent cependant ces décisions en consultation avec les représentants du ministère, n'est-ce pas?

M. McLean: Oui.

M. DeVillers: Pour ce qui est des amendes, je connais le fonctionnement de la Loi sur les infractions provinciales de l'Ontario. Est-ce à cette loi qu'on aurait recours pour intenter des poursuites en vertu d'une loi fédérale?

Mr. McLean: The ticketing provisions that would be provided for in Bills C-23 and C-24 would stand alone. They would have to correspond to the regime put in place provincially because the tickets are presented to a provincial court, a provincial judge. The federal system has to match and mesh with the provincial administration of a ticketing regime.

Mr. DeVillers: So in Ontario, say, they would mirror the provisions of the Provincial Offences Act, would they?

Mr. McLean: Yes. The federal government also has a contraventions act, which has received royal assent, and the Department of Justice is currently developing regulations that would put into place a uniform federal ticketing regime. At that point, once those regulations are put in place, the ticketing provisions under Bill C-23, under Bill C-24 and under the Wildlife Trade Act, which Mr. Brackett referred to earlier, would be replaced by the uniform federal system that would match the provincial systems on a province-by-province basis.

Mr. DeVillers: I notice that Bill C-23 is repealing the former bill and enacting new legislation whereas Bill C-24 is amendment only. Why the distinction? There seems to be some fairly substantial amendments.

Mr. Brackett: In particular, if I may, Bill C-23 is a repeal and rewrite, if you will, because the act comes from 1917. There was such a number of significant wording and drafting changes hroughout, it was the advice of the Department of Justice that t was better to repeal the entire act and reconstruct it. On Bill C-24 here are some significant changes but they can be accommodated simply by amending particular sections of the act without having to re-draft the act in its entirety. It dates from the mid-1970s and the drafting conventions are more similar to current conventions.

The Chairman: Thank you, Mr. DeVillers, that was very helpful.

Before starting a second round of questions, I have a few questions from this corner. Namely, Mr. Curtis indicated that subsequent changes to the convention will then require changes to the act. Am correct in interpreting what he said that way?

Mr. Brackett: No, Mr. Chairman, I believe what he indicated is hat once the convention is amended the bill before you now would illow the minister to cause it to be published in *The Canada Gazette* and it would then replace the reference to the current convention in here. In other words, the convention is incorporated simply by efference and that could be updated from time to time if there are thanges to the convention.

The Chairman: Without going to Parliament.

Mr. Brackett: That's correct, sir.

The Chairman: That's fine. Thank you.

Consider urban sprawl, particularly in the United States and in outhern Canada. Is there any evidence that your service has gathered s to urban sprawl having an impact or impeding the movement of nigratory birds in any shape or form?

[Traduction]

M. McLean: Les dispositions touchant les amendes prévues aux projets de loi C-23 et C-24 suffiraient à cet égard. Il faudrait que ces dispositions correspondent cependant au système provincial de perception des amendes, puisque les contraventions sont versées à un tribunal provincial. Le système fédéral doit donc être compatible avec le système provincial des perceptions des amendes.

M. De Villers: Dans ce cas, en Ontario, les dispositions devraient correspondre aux dispositions de la Loi sur les infractions provinciales, n'est-ce pas?

M. McLean: Oui. Le gouvernement fédéral a également adopté une Loi sur les contraventions, laquelle a reçu la sanction royale, et le ministère de la Justice conçoit à l'heure actuelle le règlement uniformisant le régime fédéral des perceptions des contraventions. Une fois que ce règlement aura été instauré, les dispositions touchant les contraventions qui figurent dans les projets de loi C-23 et C-24—ainsi que dans la Loi réglementant le commerce d'espèces animales et végétales sauvages à laquelle M. Brackett a fait allusion plus tôt—seront remplacées par un système fédéral uniforme de perception des contraventions compatibles avec les systèmes provinciaux.

M. DeVillers: Je constate que le projet de loi C-23 abroge l'ancienne loi et remplace celle-ci, alors que le projet de loi C-24 n'est qu'une modification à la loi. Comment cela s'explique-t-il? J'avais l'impression qu'il s'agissait de modifications assez importantes.

M. Brackett: Le projet de loi C-23 abroge et remplace la loi qui remonte à 1917. Comme il aurait fallu apporter un grand nombre de changements majeurs à la loi initiale, le ministère de la Justice nous a conseillé d'abroger la loi et de la remplacer par une nouvelle loi. Le projet de loi C-24 propose des modifications importantes à certaines dispositions de la loi, mais il n'est pas nécessaire d'abroger la loi en entier. Cette loi, qui remonte au milieu des années 1970, a été rédigée plus ou moins comme elle le serait aujourd'hui.

Le président: Je vous remercie, monsieur DeVillers. Ces questions ont été fort utiles.

Avant que nous ne commencions le deuxième tour, j'aimerais moi-même poser quelques questions. M. Curtis a signalé qu'il faudrait apporter des modifications à la loi à l'issu des modifications importantes apportées à la Convention. Ai-je bien compris?

M. Brackett: Non, monsieur le président; ce qu'il a plutôt dit, c'est que lorsque la Convention aura été modifiée, le projet de loi dont vous êtes saisi permettra au ministre d'en ordonner la publication dans la Gazette du Canada, et la loi remplacera, à partir de ce moment, la Convention en question. Autrement dit, la Convention sera incorporée par renvoi, et la loi sera modifiée au besoin en fonction des changements apportés à la Convention.

• 0935

Le président: Sans que ces modifications aient à être soumises au Parlement.

M. Brackett: C'est juste, monsieur.

Le président: Très bien. Je vous remercie.

Parlons quelque peu de l'expansion tentaculaire des villes aux États-Unis et dans le Sud du Canada. Votre service a-t-il été en mesure d'établir si ce phénomène a un impact sur les oiseaux migrateurs?

This wasn't planned. It was also Mr. Telegdi's question. Urban sprawl eats up marshland and related areas. Is there any evidence to that effect?

Mr. Brackett: It's a very difficult question. In terms of direct evidence, I would have to say there is none I'm aware of that's been tabulated and presented in such a manner.

We have recently completed a biodiversity science assessment within the Department of Environment. It has certainly flagged the problems of urbanization for biodiversity conservation generally; however, on the specific question of affecting the patterns of migratory birds, I would have to say I'm not aware of a study that's focused directly on that.

The Chairman: Since the inception of the service with its keeping of records and comparing those records with today's records, is there any indication of any decline in diversity of the species both in numbers and in the species themselves?

Mr. Brackett: I hesitate because there are a number of indications of population changes for a particular species rising and falling. Certainly, as we worked through the committee on the status of endangered wildlife, there have been a number of migratory birds classified, by that committee, as either threatened or endangered. Clearly, those imply a current status. Whether that is a changed status, I would seek to provide detailed information later.

With respect to the diversity of songbirds, this is an area that did not receive a great deal of study for a large number of years. It's an area in which we have been putting an increased focus for the last couple of years. It's an area where we share the concerns expressed by many people across the omithological world of unexplained declines in the numbers of small songbirds, in particular. We have documented a number of changes in population structure particularly with small songbirds.

The Chairman: If you have any documentation to that effect, would you circulate it among members of the committee?

Mr. Brackett: Certainly, Mr. Chairman. We could provide a selection of overview articles.

The Chairman: Thank you.

I have one final question. Is this the deal that the service wanted, or has it been reduced in scope, particularly because of the potential that this bill might have on prohibitions?

Mr. Brackett: Could you clarify which of the two bills it is?

The Chairman: The question applies to either bill. Is that what you wanted originally or not?

Mr. Brackett: We're quite satisfied that the bills we're presenting cover a significant range of issues and make good progress. The conservation community and the science of conservation activity evolves very rapidly.

We worked in the last couple of years to see that things like the Convention on Biological Diversity come along. With the very major consultations on the biodiversity strategy right now, there may well be additional ideas that would come forward.

[Translation]

Cela n'a pas été planifié. Monsieur Telegdi vous a aussi posé une question à ce sujet. A-t-on la preuve que ce phénomène fait notamment disparaître des marais?

M. Brackett: Il s'agit d'une question difficile. Je crains qu'on ne dispose pas de preuve directe de l'impact sur les oiseaux migrateurs.

Le ministère de l'Environnement vient de terminer une évaluation de la biodiversité. Cette étude a certainement fait ressortir le problème que pose l'urbanisation pour ce qui est de la conservation de la biodiversité, mais je ne connais pas d'étude visant à établir l'impact de ce phénomène sur les oiseaux migrateurs.

Le président: Depuis que le service recueille des données sur le sujet, a-t-il pu établir s'il y a eu diminution de la diversité des espèces d'oiseaux migrateurs, tant en ce qui touche la population de chaque espèce que le nombre d'espèces elles-mêmes?

M. Brackett: J'hésite à répondre à cette question parce que les données portant sur la population des espèces sont contradictoires. Certaines indiquent qu'elles augmentent, d'autres qu'elles diminuent. Le Comité sur le statut des espèces menacées de disparition au Canada a identifié un certain nombre d'espèces en danger. Il s'agit de données récentes. Il faudrait que je me renseigne pour voir si la situation de certaines espèces a changé.

Il y a longtemps qu'on n'a pas fait une étude sur la diversité des oiseaux chanteurs. On s'intéresse davantage à cette question depuis quelques années. Nous nous préoccupons, comme les ornithologues, de la diminution inexplicable du nombre de certains petits oiseaux chanteurs, en particulier, car nous avons constaté des changements dans leur population.

Le président: Si vous avez des documents à ce sujet, pourriezvous les faire parvenir au comité?

M. Brackett: Certainement, monsieur le président. Nous vous ferons parvenir une série d'articles se rapportant à cette question.

Le président: Je vous remercie.

J'ai une dernière question à vous poser. Le service est-il satisfait des projets de loi ou a-t-il dû accepter que leur portée soit réduite en raison des conséquences qu'ils risquaient d'avoir sur les interdictions?

M. Brackett: De quel projet de loi parlez-vous?

Le président: Des deux. Correspondent-ils à ce que vous souhaitiez?

M. Brackett: À notre avis, la portée des projets de loi es suffisante et ils représentent de réels progrès. Les connaissances scientifiques en matière de conservation évoluent très rapidement.

Depuis deux ans, nous n'avons ménagé aucun effort pour que le Convention sur la diversité biologique devienne une réalité. Il es possible que de nouvelles idées se dégagent des consultations étendues menées à l'heure actuelle en vue de l'élaboration de stratégies sur la biodiversité.

We feel these two bills make a major step toward modernizing the legislation in making it much more accessible and useful for us in our work. It helps in conserving the biodiversity, particularly migratory birds.

The Chairman: When do you expect to come forward with the next set of amendments? How many years from now?

Mr. Brackett: Mr. Chairman, I can't predict the legislative agenda of governments. I'm sorry.

• 0940

The Chairman: Thank you.

We'll move on to the second round, monsieur Chrétien.

M. Chrétien: Merci, monsieur le président.

J'aurais trois points à faire éclaircir par nos responsables du ninistère.

Le premier point, qui m'agace au plus haut point, c'est le mandat. Vous avez dit clairement tout à l'heure que, dans les régions éloignées, là où c'était difficile, on pouvait perquisitionner sans nandat et que les officiers devaient présenter un rapport par la suite.

Sur papier, je suis d'accord, mais en pratique il va inévitablement vavoir des abus. Et je me rappelle, monsieur le président, quand étais à l'école et qu'on étudiait notre système politique canadien, que l'on disait qu'il valait mieux voir 99 coupables en liberté que de roir un juste incarcéré.

Bien sûr, on ne peut sans doute pas arrêter le monde dans ous les cas, mais je vous cite quand même un exemple d'abus lont j'ai été témoin aux douanes: le douanier avait une résomption, probablement, mais il avait en tout cas viré à l'envers une automobile qui était juste en face de moi. J'ai dû ttendre tout près d'une heure à cause de cet incident et j'ai été e témoin d'un abus de pouvoir. On avait littéralement tout idé, tout et tout, et on avait mis ça sur le trottoir. Et ensuite, 'ayant absolument rien trouvé, on a dit: «Bon. Eh bien, envoie! tamasse tes petits puis débarrasse.» Cela dit d'une façon très avalière.

Il est certain que quelquefois, comme dans le cas dont vous avez arlé tout à l'heure, on peut avoir de la chance lors de perquisitions. Lais les abus sont inévitables, et dans un pays libre comme celui ans lequel nous vivons, je trouve que c'est un précédent dangereux.

J'écoutais mon ami Paul tout à l'heure. Je reconnaissais l'homme e loi en lui. Moi, je ne suis pas avocat, mais je suis quand même oucieux de cette partie de la loi.

Est-ce que vous pourriez me rassurer, tout au moins?

Mr. Brackett: The sections on search with a warrant and without warrant are not unique to these two bills. They draw specifically on a authorities that exist in the Criminal Code. The Criminal Code lso, if I'm correct, provides for strong sanctions against officers tho abuse these authorities.

The balance that is sought all the time is what the member has befored to with respect to balancing the rights of the individual ecople against the objectives of the legislation to protect wildlife or protect migratory birds generally. I think it's important to ecognize that those sanctions, those remedies, are available to ecople who feel that the authority has been abused.

[Traduction]

À notre sens, ces deux projets de loi modernisent considérablement les lois dans le domaine et les rendent plus utiles. Ils favoriseront la protection de la biodiversité et en particulier, celle des oiseaux migrateurs.

Le président: Dans combien d'années comptez-vous proposer de nouvelles modifications à la loi?

M. Brackett: Je regrette de ne pouvoir répondre à cette question, monsieur le président, car je ne peux pas prévoir le programme législatif des gouvernements.

Le président: Merci.

Nous passons maintenant au deuxième tour. Monsieur Chrétien.

Mr. Chrétien: Thank you, Mr. Chairman.

I have three points of clarification I would like to take up with the officials,

The first point, which is to me most irritating, is the mandate. You said earlier that, in remote areas, where it is difficult to obtain a search warrant, a search could be conducted without a warrant, as long as the officer submitted a report afterwards.

On paper, I agree, but in practice, this will inevitably lead to abuse. I remember, Mr. Chairman, that when we studied the Canadian political system in school, we were told that it was better to have 99 guilty persons go free than to have one person jailed unjustly.

Of course, it would probably not be feasible to stop everyone, but I would like to give you an example of abuse which I had an opportunity to witness: the customs officer, no doubt, had reason to presume an offence had been committed, anyway, he ransacked the vehicle immediately in front of mine. I had to wait almost an hour because of this and I witnessed an abuse of power. Everything, absolutely everything, was taken out and put on the sidewalk. Then, having found absolutely nothing, the officer said: "Okay. Well, let's go! Pick up your stuff and go" in a very cavalier manner.

Of course, it does happen, as in the case you mentioned earlier, that a search will turn up something. But abuses are inevitable, and in a free country such as ours, I think this is a dangerous precedent.

I was listening to my friend Paul earlier, who sounded very much like the lawyer he is. For my part, I am not a lawyer, but I am nevertheless concerned with this aspect of the law.

Could you at least reassure me in that regard?

M. Brackett: Les dispositions sur les fouilles avec mandat et sans mandat que l'on trouve dans ces deux projets de loi ne sont pas nouvelles. Elles s'inspirent précisément des pouvoirs qui existent déjà dans le Code criminel. Le Code criminel prévoit également, si je ne m'abuse, des pénalités sévères pour les garde-chasse qui abuseraient du pouvoir qui leur est ainsi conféré.

La constante ici, comme l'a dit le député, c'est le souci de maintenir, l'équilibre entre les droits individuels et les objectifs de la loi en matière de protection de la faune ou des oiseaux migrateurs. Il est important, à mon avis, de reconnaître qu'il existe effectivement des sanctions ou des recours qui peuvent être invoqués par ceux qui estiment avoir été victimes d'un abus de pouvoir.

Mr. McLean: Our policy in the situation you described, in referring to the customs officer, is one that wouldn't qualify an officer to use the search without warrant provision. It would very much have to be in a remote area of the country where, if the officer left the scene to obtain the warrant first, the chances of the evidence remaining at the scene would be slim to none at all.

Generally speaking, the review would occur in court itself, because the judges today are very diligent about ensuring that the officers have not overstepped their bounds in terms of using the authorities. If a judge thought an officer had the opportunity to obtain a warrant prior to undertaking the search, the judge would rule the evidence that had been collected as inadmissible and the case would he lost

• 0945

Certainly if the enforcement officers have reasonable grounds to believe there is a violation, they would want to ensure a solid case upon which to have a conviction in court. The officer would not wish to jeopardize his or her case by acting too quickly and undertaking a search and a seizure without warrant.

Mrs. Kraft Sloan: While I appreciate you can't foretell the legislative agenda of government, one bill is 60-plus years old and another bill is 20-odd years old, so my concern is about fines. How do we account for the fact that in another 10 or 20 years, \$5,000,or \$10,000 may not be a significant deterrent?

Secondly, there doesn't appear to be any difference between individuals and corporations. Thirdly, I'm concerned about the way we might handle subsequent offences because individuals may be profiting, and I know you talked about taking the profits of crime.

I'm also concerned about the evenness of application of fines across the country, because attitudes may be different in different parts or regions of the country for some of these offences.

Mr. Brackett: In the absence of the minister or parliamentary secretary I cannot table any motions for amendments to the bills, but I know a number of the things you've mentioned are under active consideration.

The Chairman: In other words, speak to the minister.

Mrs. Kraft Sloan: Okay.

Mr. Telegdi: My understanding is that something like 80% of the wetlands in southwestern Ontario have disappeared, so in my mind that has to have had a major impact.

In chapter M-7, page 6, we're talking about defence and punishment and contravention by game officers in clause 11. My first point is that a minimum fine is stated there.

My second point is that if you have a contravention by a game officer then I really believe it should not be a summary offence, it should be an indictable offence. When somebody who is an officer of the law contravenes the law in the enforcement, it should definitely be an indictable offence in my mind and not a summary offence.

[Translation]

M. McLean: Selon notre politique, la situation que vous venez de décrire, dans le cas de l'agent des douanes, ne justifierait pas d'effectuer une fouille sans mandat. Il faudrait absolument que ce soit dans une région éloignée du pays, où l'agent en question, s'il quittait les lieux pour obtenir d'abord le mandat nécessaire, risquerait de voir disparaître à peu près tous les éléments de preuve.

En règle générale, le comportement serait remis en question par le tribunal lui-même car, de nos jours, les juges sont très soucieux de veiller à ce que les agents ne dépassent pas les limites acceptables dans l'exercice du pouvoir qui leur est conféré. S'il avait des raisons de croire que l'agent en question aurait pu obtenir un mandat avant d'effectuer la fouille, le juge considérerait les éléments de preuve ainsi obtenus comme irrecevables et la cause serait perdue.

En tout cas, s'ils avaient de bonnes raisons de croire qu'une infraction avait été commise, les agents chargés d'exécuter la loi chercheraient à tout faire pour pouvoir obtenir une condamnation. Ils ne voudraient pas risquer d'être déboutés pour avoir agi trop rapidement et effectué une perquisition et une saisie sans mandat.

Mme Kraft Sloan: Je sais que vous n'êtes pas en mesure de prévoir ce que sera la programme législatif du gouvernement, mais comme l'une des deux mesures a plus de 60 ans et l'autre, a une vingtaine d'années, je m'inquiète des amendes qui sont prévues. Comment pouvons-nous parer au fait que dans 10 ans ou 20 ans, l'effet de dissuasion d'une amende de 5 000\$ ou de 10 000\$ pourrait ne pas être très important?

Deuxièmement, il ne semble y avoir aucune distinction entre personne physique et personne morale. Troisièmement, je me demande ce que nous pouvons faire pour empêcher les infractions répétées, car il se pourrait que certains en tirent un bénéfice, et je sais que vous avez parlé de saisir les produits de la criminalité.

Je m'inquiète également de l'application équitable des amendes d'une région du pays à l'autre, puisque certaines de ces infractions pourraient être perçues différemment dans les diverses régions du

M. Brackett: Le ministre n'étant pas là, ni son secrétaire parlementaire, je ne peux pas déposer de propositions d'amendements aux projets de loi, mais je sais que l'on étudie attentivement certaines des questions que vous avez soulevées.

Le président: Autrement dit, parlez-en au ministre.

Mme Kraft Sloan: D'accord.

M. Telegdi: Si je comprends bien, environ 80 p. 100 des terres humides du Sud-Ouest de l'Ontario ont disparu, et les conséquences sont sûrement importantes.

Au chapitre M-7, page 6, il est question à l'article 11 des infractions commises par les gardes-chasse et des peines auxquelles ils s'exposent. La première chose que je souhaite souligner c'est qu'une amende minimale y est prévue.

Par ailleurs, j'estime que toute infraction commise par un garde-chasse devrait être punissable non pas par procédure sommaire, mais sur acte d'accusation. À mon avis, toute personne qui est chargée d'appliquer la loi et qui, ce faisant, contrevient à la loi devrait absolument faire l'objet, non d'une procédure sommaire, mais d'une poursuite au criminel.

Mr. Brackett: The reference is made to the existing legislation. That particular provision is not carried over into the new legislation, thereby giving the crown prosecutor the opportunity to make the choice that's been mentioned and proceed by indictable offence.

In particular, that clause 11, chapter M-7, is the existing Migratory Birds Convention Act. Bill C-23, the proposed replacement for that chapter, does not carry forward that distinction, thereby giving the Crown the flexibility to proceed via indictment. It does not separate an offence by a game officer as a different type of offence.

Mr. Telegdi: But he still has the possibility of going by summary or by indictable offence.

Mr. Brackett: The Department of Justice, the crown prosecutors would make that choice. Certainly they would undoubtedly apply a higher standard of behaviour for an officer appointed to deal with the act as opposed to the general public.

• 0950

Mr. Telegdi: But my question is, should we not apply the higher standard of behaviour in legislation instead of leaving it to the discretion of a Crown attorney when it pertains to an officer?

Mr. Brackett: Again, that's a choice of policy the parliamentarians would have to make. The option is clearly available to do that here. There are a broad range of circumstances that might come into play at any given time.

The Chairman: Mr. Telegdi, you might want to raise this issue with our counsel, who is here to help in that respect as well, if that's all right with you.

Mr. DeVillers: Going back to clause 8 of the bill, the search and seizure without warrant, I just want a clarification on subclause 7.(3), where it says:

The game officer may not enter a dwelling-place except with the consent of the occupant or person in charge of the dwelling-place or under the authority of a warrant.

Does clause 8 override subclause 7.(3) in that even a dwellingplace can be entered without a warrant in the right circumstances?

Mr. McLean: No, it does not. Clause 7 speaks to inspections.

If an officer has reasonable grounds to believe there is an offence, he officer may now proceed under authority of section 7. The officer would use the authority provided in section 487 of the Criminal Code, which provides the same sort of regime. The warrant would have to be obtained prior to inspection of the dwelling-place.

Under section 8, where an officer would not have to obtain warrant, the question would become whether or not ircumstances would justify the search and seizure without a varrant. I do not think there is any way in which an officer ould successfully use the power. If an officer did inspect a welling-place under authority of section 8, a judge would find hat there was little likelihood the evidence would move or find is way to another place while the officer went to obtain the

[Traduction]

M. Brackett: Le député se reporte à la loi existante. Or, la disposition en question n'a pas été retenue dans le projet de loi, de sorte que le procureur de la Couronne pourrait choisir de procéder par acte d'accusation.

Ainsi, l'article 11 du chapitre M-7 fait partie de la loi existante sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs. Dans le projet de loi C-23, qui remplacerait cette loi, la distinction en question n'est pas maintenue de sorte que la couronne a la possibilité de procéder par acte d'accusation. On n'y fait pas de distinction entre une infraction commise par un garde-chasse et une infraction d'un autre type.

M. Telegdi: Il reste que l'on peut choisir entre la procédure sommaire et l'acte d'accusation.

M. Brackett: Ce serait au ministère de la Justice, représenté par les procureurs de la Couronne, de choisir entre les deux. On appliquerait sans aucun doute une norme de comportement plus élevée à l'endroit des agents chargés d'appliquer la loi qu'au grand public.

M. Telegdi: Mais je me demande s'il ne faudrait pas prévoir dans la loi cette norme de comportement plus élevé pour les agents chargés d'appliquer la loi, au lieu de laisser cela à la discrétion des procureurs de la Couronne?

M. Brackett: Encore là, ce serait aux parlementaires de faire ce choix. Il serait manifestement possible de le faire. Il y a une multiplicité de circonstances qui pourraient entrer en ligne de compte dans chaque cas.

Le président: Monsieur Telegdi, vous voudrez peut-être discuter de cette question avec notre conseiller juridique, qui est là pour nous aider à cet égard, si vous n'y voyez pas d'inconvénient.

M. DeVillers: Je reviens à l'article 8 du projet de loi, concernant les perquisitions et les saisies sans mandat, et je voudrais simplement un éclaircissement au sujet du paragraphe 7.(3), où l'on dit:

Dans le cas d'un local d'habitation, le garde-chasse ne peut procéder à la visite sans l'autorisation du responsable ou de l'occupant que s'il est muni d'un mandat de perquisition.

L'article 8 l'emporte—t-il sur le paragraphe 7.(3), en ce sens qu'il serait possible de procéder à la visite d'un local d'habitation sans mandant dans certaines circonstances?

M. McLean: Non. L'article 7 traite des inspections.

S'il a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise, le garde-chasse pourra dorénavant exercer ses pouvoirs en vertu de l'article 7. Il pourra exercer les pouvoirs mentionnés à l'article 487 du Code criminel, où la procédure à suivre est essentiellement la même. Il faudrait qu'il obtienne un mandat avant de procéder à la visite du local d'habitation.

L'article 8 confère au garde-chasse le pouvoir d'agir sans mandat en cas de perquisition et de saisie, mais il faut que les circonstances le justifient. Je ne pense pas que le garde-chasse puisse invoquer avec succès le pouvoir qui lui est conféré en vertu de cet article pour procéder à la visite d'un local d'habitation, car le juge estimerait peu probable que les éléments de preuve soient déplacés ou qu'ils disparaissent le temps d'obtenir le mandat nécessaire. Il conclurait donc à

in section 8. The officer would follow the authorities provided in section 487 of the Criminal Code.

Mr. DeVillers: In answer to Mr. Chrétien's question you indicated that similar provisions in other acts have withstood tests under the Charter of Rights,-

Mr. McLean: Yes.

Mr. DeVillers: -that this type of legislation, where there is search and seizure without warrant, in proper circumstances has withstood those tests. Is that correct?

Mr. McLean: Yes. The provision is not precedent-setting. It is used, but it would be used very infrequently. If I were to try to guess how many times a year an officer designated under the act might use the authority, it would be in the range of one or two, or perhaps not at all in any particular year. It would be used very infrequently.

I say that simply because the courts search for a very high performance level on the part of the officer; in other words, that the officer is not using the powers in a way that was not designed or intended by Parliament itself.

Mr. DeVillers: On subclause 13.(2), dealing with continuing offence for each day, where the offence continues, there are no minimums but is it the intention that the maximum penalties would apply to each new offence on each day? I've seen some legislation where a per diem is put in. Was any consideration given to a per diem for each day of the continuing offence?

Mr. McLean: Essentially the continuing offence does that. It's a per diem. The maximums that are provided in subclause 13.(1) are per diems.

Mr. DeVillers: But again no amount is specified. As I read subclause 13.(2), it just says that each day it's a new offence. But I've seen legislation where it says that for each day there will be a penalty or fine of \$1,000 or \$10,000 per day, etc. Was any consideration given to that type of clause for the continuing offence?

Mr. Brackett: No, because it might apply over a range of issues. It might be each day of maintaining possession of a particular species, or it might be each day of maintaining possession of a rare and endangered species, and the courts might want to treat the two things quite differently. In one case, it might be \$100 a day; in the next case, it might be \$20,000 a day.

[Translation]

warrant. So that would be unwarranted use of the authority provided l'usage abusif du pouvoir conféré par l'article 8. Le garde-chass s'en tiendrait aux pouvoirs mentionnés à l'article 487 du Cod criminel.

> M. De Villers: En réponse à la question de M. Chrétien, vous ave indiqué que des dispositions semblables, prévues dans d'autres lois ont résisté aux contestations qui ont été faites en vertu de la Chart des droits...

M. McLean: En effet.

M. DeVillers: . . . que la validité des dispositions de ce genre, qu autorisent les perquisitions et les saisies sans mandat lorsque le circonstances le justifient, a été confirmé. Est-ce bien ce que vou avez dit?

M. McLean: Oui. Il ne s'agit pas ici d'un précédent. C'est un disposition qui est déjà utilisée, mais qui le serait très rarement. S je devais vous donner une idée du nombre de fois par année où u agent désigné par la loi pourrait exercer le pouvoir en question, j dirais que ce serait une ou deux fois, tout au plus, ou peut-être pa du tout. Le pouvoir serait très rarement utilisé.

C'est que, voyez-vous, les tribunaux exigent une norme d comportement très élevée des agents chargés d'appliquer la loi autrement dit, ces agents ne doivent pas exercer leur pouvoir d manière à violer l'intention du législateur.

M. DeVillers: En ce qui concerne le paragraphe 13.(2), qu prévoit une infraction distincte pour chacun des jours au cour desquels quelqu'un continue d'être en infraction, aucune amend minimale n'est fixée, mais a-t-on voulu faire en sorte que le amendes maximales s'appliquent à chaque nouvelle infraction pou chacun des jours au cours desquels se prolonge l'infraction? Dan certaines lois, une amende journalière est fixée, A-t-on envisagé l possibilité de prévoir une amende journalière pour chacun des journalières pour chacun des journalieres pour chacun des journalières pour chacun des journalieres pour des journalieres pour chacun de la pour chacun des journalieres pour des journaliere au cours desquels se continue l'infraction?

M. McLean: C'est ce que fait essentiellement cette disposition concernant les infractions continues. Il s'agit d'une amend journalière. Les amendes maximales fixées au paragraphe 13.(1 sont des amendes journalière.

M. DeVillers: Mais, là encore, aucun montant n'est précisé. L paragraphe 13.(2) dit simplement qu'il est compté une infraction distincte pour chaque jour au cours desquels se continue l'infraction Dans d'autres lois, cependant, on précise qu'une amende maximale de 1 000\$ ou de 10 000\$ s'appliquera pour chaque jour, etc. A-t-oi envisagé la possibilité de prévoir quelque chose de semblable dan cette disposition concernant les infractions continues?

M. Brackett: Non, à cause de la diversité des infractions qu pourraient être visées. Ainsi, ce pourrait être pour chaque jour a cours duquel la personne a été en possession d'une espèce et particulier, ou encore pour chaque jour au cours duquel elle a été el possession d'une espèce rare et menacée d'extinction, et le tribunaux pourraient vouloir traiter les deux infractions de façon trè différente. Dans un cas, ce pourrait être une amende de 100\$ par jou et, dans l'autre, de 20 000\$ par jour.

• 0955

Mr. Brackett: Yes, throughout the penalty sections, that's been one of the operative principles, if you will. It's to provide the courts with sufficient flexibility to deal with the very wide range of offences hat are covered under this type of legislation.

There can be offences that are as simple as perhaps the inwarranted killing of one of the geese in a municipality, to the aking of an endangered species and the commercialization of that. They vary so much that providing that flexibility was one of the guiding principles in designing a penalty section.

Mr. DeVillers: Could that not be accomplished by having ategories of offences and different amounts for different categories or is that too cumbersome a task?

Mr. Brackett: It would have the effect of limiting the flexibility ecause you would be trying to foresee all the activities that might ome out.

The Chairman: Let me thank the members for their in-depth uestions.

Thank you, Mr. Brackett, Mr. Curtis, and Mr. McLean for your aswers. It was a very productive hour and a half.

This meeting stands adjourned until 10 a.m. when the Grand council of the Crees will be addressing us.

• 0957

• 1013

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): I call the meeting to rder. Thank you very much. We have some very interesting guests its morning. We have a delegation from the Grand Council of the rees. We also have one from Inuit Tapirisat of Canada. We also ave Mr. Bourque, chair of the Centre for Traditional Knowledge.

I would like to welcome them. I invite our witnesses to come to be table.

Brian Craik will introduce our witnesses for us from the Grand ouncil of the Crees.

Mr. Brian Craik (Director of Federal Relations, Grand ouncil of the Crees): Thank you, Madam Chairman. Just as a reface to our comments, we would ask the committee to append our rief, Matthew's speech, and also our technical brief as part of the ocuments for this session.

• 1015

Today I'm accompanied by Grand Chief Matthew Coon ome and our legal advisor, Peter Hutchins. We also have in e room today, who could be called upon to act as witnesses, fr. Billy Stephens from Waskaganish, James Bay. He's a anter and elder. Mr. Jimmy Trapper from Waskaganish, James Bay, also a hunter and trapper. We have a wildlife biologist, Ms farjorie Bousfield, with us, and we also have a government advisor, fr. Robert Epstein. I will ask Grand Chief Coon Come to make the bening statement.

[Traduction]

M. Brackett: Oui, c'est un des principes qui nous a guidés pour toutes les dispositions qui prévoient les pénalités à imposer. L'objectif est de laisser aux tribunaux suffisamment les coudées franches pour leur permettre de statuer sur les infractions très variées qui sont visées par une loi comme celle—ci.

Les infractions varient énormément: On peut simplement avoir tué sans motif valable une des oies qui séjourne dans les limites d'une municipalité, ou encore on peut avoir fait le commerce d'une espèce menacée d'extinction. Elles varient tellement que la souplesse est un des grands principes sur lesquels nous nous sommes fondés pour élaborer les dispositions concernant les pénalités.

M. DeVillers: Est-ce qu'on aurait pas pu obtenir le même résultat en prévoyant différentes catégories d'infractions et des montants différents pour chaque catégorie, ou cela aurait-il été trop compliqué?

M. Brackett: Pareil exercice se serait soldé par moins de flexibilité du fait que l'on aurait essayé de prévoir toutes les activités qui auraient pu être visées.

Le président: Permettez-moi de remercier les membres du comité pour leurs questions bien réfléchies.

Je remercie également MM. Brackett, Curtis et McLean pour leurs réponses. La dernière heure et demie a été très fructueuse.

La séance est levée. Nous reprendrons à 10 heures pour entendre le Grand Conseil des Cris.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): La séance est ouverte. Merci beaucoup. Ce matin, nous recevons des témoins très intéressants. Nous avons une délégation du Grand conseil des Cris et une autre de l'Inuit Tapirisat du Canada. Il y a également M. Bourque, président du Centre de connaissances traditionnelles.

Je leur souhaite la bienvenue et les invite à prendre place à la table.

Brian Craik nous présentera les représentants du Grand conseil des Cris.

M. Brian Craik (directeur des Relations fédérales, Grand conseil des Cris): Merci, madame la présidente. Avant de commencer notre exposé, nous aimerions demander au comité d'annexer au document de cette séance notre mémoire, le discours de Matthew, ainsi que notre mémoire technique.

Aujourd'hui, je suis accompagné du grand chef Matthew Coon Come et de notre avocat, Peter Hutchins. Sont également présents, et pourront au besoin répondre à vos questions, M. Billy Stephens de Waskaganish, Baie James, qui est un aîné et un chasseur; M. Jimmy Trapper de Waskaganish, Baie James, qui est également chasseur et trappeur. Il y a également M^{me} Marjorie Bousfield, biologiste de la faune et M. Robert Epstein, notre conseiller en relations gouvernementales. Je demanderais maintenant au grand chef Coon Come de faire l'exposé préliminaire.

Grand Chief Matthew Coon Come (Grand Council of the Crees): Madam Chair, could I have an indication of how much time

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): Generally our proceeach witness, and then we go through a process of questioning from the opposition and then from the government side.

I would also like to take this opportunity to congratulate you on your Goldman award. You've really made a great contribution to this country.

Grand Chief Coon Come: Thank you very much.

I would like to express our appreciation to the standing committee on behalf of the Cree people of James Bay for providing this opportunity to comment on Bill C-23 and Bill C-24, which we understand have now passed first reading.

I am the Grand Chief of the Grand Council of the Crees, the Crees signatory of the James Bay and Northern Quebec Agreement, the organization responsible for safeguarding Cree rights.

It would be very difficult to fully explain the significance of geese and ducks to our people. They are at once a source of food, but more than this, they are for our people a fundamental aspect of our survival for thousands of years. The return of the various waterfowl each year marks a renewal for the Crees, of faith in the Creator and a real sense of our survival, not just as human beings but as Cree people. Let me just say the Cree people value the geese, ducks and loons far more than anyone outside of our society can ever imagine.

In 1975 we signed the James Bay and Northern Quebec Agreement, our treaty with Canada. This agreement was the ultimate outcome of a destructive attack on our lands and environment, a protracted court case, a reversal in the Quebec Court of Appeals and other negotiations, all while construction continued and our people attempted to salvage some means to protect our way of life.

The agreement we signed obligates the Government of Canada and the Province of Quebec in perpetuity to respect Cree rights and to carry out certain obligations. Since we are a hunting people, we place great emphasis on hunting, fishing, and trapping rights, or what are known as rights to harvest. In particular, we set out a regime to guarantee the continuation of our harvest, a system of sustainable land use that the Crees have practised for literally thousands of years. Our treaty then forms the basis for the protection of our way of life.

Several principles were embodied in these regimes: cooperative co-management of resources with government; family-based Cree hunting territories; the beaver reserve system; the Crees as guardians of the land and animals; the recognition and training of Cree game wardens; and finally the paramount guiding of principle of conservation.

[Translation]

Le grand chef Matthew Coon Come (Grand conseil des Cris) Madame la présidente, pouvez-vous me donner une idée du temp dont je dispose?

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): En général, chaque dure here is to give a short presentation of about 10 minutes from témoin fait un bref exposé d'environ 10 minutes, puis les députés d l'opposition, suivis de ceux du gouvernement, leur posent de questions.

> Je profite de l'occasion pour vous féliciter pour votre prin Goldman. Vous avez fait une grande contribution à ce pays.

Le grand chef Coon Come: Merci beaucoup.

Au nom du peuple cri de la Baie James, je tiens à remercier le comité permanent de nous avoir donné cette occasion de faire des observations sur les projets de loi C-23 et C-24 qui, semble-t-il, on déjà passé l'étape de la première lecture.

Je suis le grand chef du Grand conseil des Cris; les Cris son signataires de la Convention de la Baie James et du Nord québécois et le Grand conseil est l'organisme responsable de la sauvegarde des droits des Cris.

Je serais bien en peine de vous expliquer pleinement l'importance des oies et des canards pour notre peuple. Ils son à la fois source de nourriture, mais plus que cela, ces oiseaux représentent, pour notre peuple, un aspect fondamental de notre survie et ce depuis des milliers d'années. Le retour des diverses espèces de sauvagines marque chaque année un renouveau pour les Cris, notre foi dans le créateur et témoigne de notre survie, nor seulement comme êtres humains, mais aussi comme peuple Cri. Je dirais simplement que les personnes qui n'appartiennent pas à notre société ne peuvent imaginer la valeur que les Cris attachent aux oies aux canards et aux huards.

En 1975, nous avons signé la Convention de la Baie James et du Nord québécois, notre traité avec le Canada. Cette convention était l'aboutissement d'une attaque destructrice contre nos terres et notre environnement, d'une très longue poursuite judiciaire, d'un arrêl d'annulation de la Cour d'appel du Québec et d'autres négociations, pendant que la construction avançait et que notre peuple cherchait les moyens de protéger notre mode de vie.

La convention que nous avons signée oblige le gouvernement du Canada et le Québec, à perpétuité, à respecter les droits des Cris et à remplir certaines obligations. Comme nous sommes un peuple de chasseurs, nous attachons une très grande importance à nos droits de chasse, de pêche et de trappage, ce que l'on a appelé nos droits d'exploitation. Nous avons notamment établi un régime pour garantir la pérennité de notre exploitation, un système d'utilisation durable des terres que les Cris appliquent depuis littéralement des milliers d'années. C'est donc en nous appuyant sur notre traité que nous protégerons notre mode de

Plusieurs principes sont incorporés dans ces ententes. La cogestion des ressources en collaboration avec le gouvernement; des territoires de chasse familiaux; le système de réserve de castors; la reconnaissance des Cris comme intendants des terres et des animaux; la reconnaissance et la formation de garde-chasse cris et enfin, la conservation, qui est le principe directeur primordial.

The conservation provisions provides guaranteed minimum harvest levels for the Crees. However, when a species is threatened or otherwise at risk, levels of production are decreased, first for sport hunters and then for the Crees. Conservation also protects the exercise of Cree subsistence hunting, which includes the spring and fall goose hunt.

• 1020

In the James Bay and Northern Quebec Agreement, Canada committed itself to seek the necessary amendments to the Migratory Birds Convention to ensure that it would be consistent with the provisions made in the agreement. The agreement was confirmed by the 1982 constitutional amendment as a treaty, paramount in law and binding on the governments. The Crees' rights in these matters are thus confirmed by the Constitution Act, 1982.

In light of this brief background on our treaty rights, you may be able to understand our consternation at the provisions contained in the legislation that has been tabled before this standing committee. This bill purports to address through its substantive and enabling provisions the management and harvesting of migratory birds.

Indeed, it is An Act act to implement a Convention for the protection of migratory birds in Canada and the United States. For legislation emanating from the Parliament of Canada in 1994, in view of the solemn commitments made in the James Bay and Northern Quebec Agreement, and in addressing issues so critical to the identity, livelihood, and culture of aboriginal peoples, how is it possible that this legislation does not make the least mention of aboriginal peoples, their dependence on the resource, or their rights to the resource?

We find this, to say the least, extraordinary. We are not simply invoking a legal right or an apparently failed treaty provision, nor are we arguing for the respect of our rights at any and all cost to the invironment, but how did this legislation come this far without any consultation with us? How can the drafters of these acts be so blivious of Canada's constitutional and statutory duties to protect aboriginal harvest rights?

Bear in mind that the Crees have hunted in our territory ince time immemorial. Obviously, we were not consulted when he Migratory Birds Convention was signed earlier in this entury. At that time people realized that hunting practices in he south were decimating the bird populations. The Cree continued o hunt every spring and fall. However, we adjusted our harvest to ssure the continuing strength of the bird populations. Since that ime, the waterfowl population has increased.

Our people regulated themselves not because of the Migratory irids Convention but because we learned long ago that our survival epended on our common sense. We did not have big words like ustainable development.

[Traduction]

Les dispositions relatives à la conservation garantissent aux Cris des niveaux d'exploitation minimum. Toutefois, lorsqu'une espèce est menacée ou qu'elle court un risque quelconque, les niveaux d'exploitation diminuent, d'abord pour les chasseurs sportifs, puis, pour les Cris. Ces dispositions de conservation protègent également la pratique d'une chasse de subsistance par les Cris, ce qui inclut la chasse à l'oie au printemps et à l'automne.

Dans la Convention de la Baie James et du Nord québécois, le Canada s'est engagé à essayer de faire modifier la Convention pour la protection des oiseaux migrateurs afin de la rendre conforme aux dispositions de la Convention. La modification constitutionnelle de 1982 a confirmé que la Convention est un traité, prépondérant en droit, et obligatoire pour les gouvernements. Les droits des Cris dans ces domaines ont ainsi été confirmés par la Loi constitutionnelle de 1982.

À la lumière de ce bref exposé de nos droits issus des traités, vous comprendrez sans doute notre consternation face aux dispositions de ce projet de loi dont votre comité a été saisi. Ce projet de loi prétend régir la gestion et l'exploitation des oiseaux migrateurs par des dispositions de fonds, et des dispositions habilitantes.

En effet, il s'agit de la loi mettant en oeuvre la Convention pour la protection des oiseaux migrateurs au Canada et aux États-Unis. Comment est-ce possible qu'une loi émanant du Parlement du Canada en 1994, après les engagements solennels pris dans la Convention de la Baie James et du Nord québécois, et qui traite des questions aussi essentielles pour l'identité, les moyens d'existence et la culture des autochtones, ne contienne pas la moindre mention des peuples autochtones, de leur dépendance à l'égard de la ressource, ni de leurs droits de l'exploiter?

Nous trouvons cela, pour le moins, extraordinaire. Nous n'invoquons pas simplement un droit législatif, ou une atteinte à une disposition du traité; nous ne plaidons pas non plus pour le respect de nos droits à n'importe quel coût pour l'environnement; comment ce projet de loi a-t-il pu, cependant, se rendre si loin sans que nous ayons été consultés? Comment les auteurs de ces lois peuvent-il faire fi de l'obligation constitutionnelle et législative du Canada de protéger les droits d'exploitation des autochtones?

N'oubliez pas que les Cris chassent sur leur territoire depuis les temps immémoriaux. Il est évident que nous n'avons pas été consultés lorsque la Convention pour la protection des oiseaux migrateurs a été signée au début du siècle. À cette époque, les gens se sont rendus compte que les pratiques de chasse dans le Sud étaient en train de décimer les populations d'oiseaux. Les Cris ont continué à chasser tous les printemps et tous les automnes. Toutefois, nous avons réduit le nombre de nos prises afin que les populations d'oiseaux restent fortes. Depuis, la population de sauvagines a augmenté.

Notre peuple s'est autoréglementé, non pas en raison de la Convention sur les oiseaux migrateurs mais parce que nous avons appris il y a longtemps que notre survie dépend de notre bon sens. Nous n'avions pas de belles expressions comme le développement durable.

It is most distressing to find that Parliament in 1994 is about to enact legislation implementing the Migratory Birds Convention when the Government of Canada has not yet attempted to carry out its 1975 obligation to seek amendments to that very convention. Are we going to bind the convention in law when there is a clear and outstanding obligation to first carry out an amendment procedure? That just does not make sense.

We have sought since 1975 to have the necessary amendments made to the convention. It would seem only reasonable to delay the present legislation, seek the promised amendments, and then enact an implementation act that reflected the amended convention.

The Crees have put so much effort since 1975 in trying to obtain the implementation of the James Bay and Northern Quebec Agreement, and here we go again. Canada and Quebec have made commitments concerning the management of wildlife resources, yet we almost never work together to accomplish co-management.

I am sorry to say that this legislation and the defective process leading to its being tabled in its present form before the House of Commons reflect the old way of doing business with aboriginal peoples. This is the source of many of our problems. We no longer accept business as usual.

The Grand Council of the Crees cannot recommend passage of this legislation as currently drafted. Our preference is for a suitable delay to permit amendment of the Migratory Birds Convention as required by the James Bay and Northern Quebec Agreement and redrafting of this implementation legislation.

• 1025

As an alternative and certainly less suitable choice, we would sions of the James Bay and Northern Quebec Agreement and the hunting rights contemplated by other aboriginal treaties and the Constitution Act. Our technical brief contains specific recommendations in this regard. Peter Hutchins, our counsel, will be pleased to summarize these.

Our recommendations are made with the specific proviso that the standing committee recommend, at the same time that it reports this bill, that the Migratory Birds Convention be amended as required by the James Bay and Northern Quebec Agreement. This legislation, as presently drafted, places the subsistence economy of the Crees and the other aboriginal peoples in Canada in serious jeopardy. It needlessly and recklessly places aboriginal peoples at risk as they go about the daily task of feeding their families and meeting their obligations to their communities, and this is wrong. Certainly a more enlightened approach can be found, and it would help if the aboriginal peoples were involved in the legislative process before a bill is given first

[Translation]

Il est pour le moins troublant de constater qu'en 1994 le Parlement s'apprête à adopter une loi mettant en oeuvre la Convention pour la protection des oiseaux migrateurs alors que le gouvernement du Canada n'a pas encore essayé de s'acquitter de l'obligation qu'il a prise en 1975 d'obtenir des modifications à cette même Convention. Allons-nous donner force de loi à cette Convention alors que le gouvernement s'est engagé clairement, et depuis longtemps, à obtenir d'abord des modifications à la Convention? Ça n'a aucun sens.

Depuis 1975, nous avons essayé d'obtenir que les modifications nécessaires soient apportées à la Convention. Il semblerait simplement raisonnable de retarder ce projet de loi, d'obtenir les modifications promises, puis d'adopter une loi de mise en oeuvre qui refléterait la nouvelle convention.

Depuis 1975 les Cris ont déployé de grands efforts pour obtenir que la Convention de la Baie James et du Nord québécois soit mise en oeuvre; et c'est reparti une fois encore. Le Canada et le Québec ont pris des engagements en ce qui concerne la gestion des ressources fauniques; malgré cela, nous ne travaillons presque jamais ensemble pour en arriver à un régime de cogestion.

Je suis désolé d'avoir à vous dire que ce projet de loi et le processus très imparfait qui a précédé son dépôt, dans sa forme actuelle, à la Chambre des communes reflète la vieille façon de traiter les peuples autochtones. C'est la source d'un grand nombre de nos problèmes. Nous ne sommes plus disposés à accepter que les choses se passent comme avant.

Le Grand conseil des Cris ne peut pas recommander l'adoption de ce projet de loi dans sa forme actuelle. Nous préférerions attendre que la Convention sur les oiseaux migrateurs ait été modifiée conformément à la Convention de la Baie James et du Nord québécois, et que la Loi de mise en oeuvre soit récrite afin de refléter ces modifications.

Une autre option-qui n'a certainement pas notre préférenrecommend a non-derogation clause that contemplates the provi- ce-serait de recommander une clause de non-dérogation aux dispositions de la Convention de la Baie James et du Nord québécois et aux dispositions d'autres traités autochtones et de la loi constitutionnelle qui garantissent nos droits de chasse. Notre mémoire technique contient des recommandations précises à cel égard. Peter Hutchins, notre avocat, sera heureux de vous les résumer.

> Nous faisons ces recommandations à la condition expresse que le Comité permanent recommande, lorsqu'il fera rapport de ce projet de loi, que la Convention sur les oiseaux migrateurs soit modifiée conformément à la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Ce projet de loi, dans sa forme actuelle compromet sérieusement l'économie de subsistance des Cris el autres peuples autochtones du Canada. Il menace inutilement, et témérairement, les peuples autochtones dans leurs activités quotidiennes pour nourrir leur famille et remplir leurs obligations envers leur collectivité. C'est mal. Il doit certainement être possible de trouver une solution plus éclairée; à cet égard, il serait utile que les peuples autochtones participent au processus législatif avant qu'un projet de loi franchisse l'étape de la première lecture.

Thank you very much. I would ask for a few more minutes for a summary of our technical brief.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): Yes, that would be fine.

Mr. Peter Hutchins (Legal Counsel, Grand Council of the Crees): I would like to draw the committee's attention to the technical brief, the 32-pager we submitted in connection with Bill C-23. We also submitted a shorter brief on Bill C-24, and I'd like to spend one or two minutes on that bill.

The purpose would be to take you through it to indicate what arguments we are making, and perhaps to stop and consider specific amendments to the bill that we're suggesting that might bring it in line with the position Grand Chief Matthew Coon Come has just explained.

Je serais prêt à répondre aux questions en français, évidemment, et nous nous excusons de ne pas avoir eu un mémoire en français. Mais je serai enchanté de répondre en français aux questions.

The Bill C-23 brief is accompanied by two documents. One compares references to the bill and references with the James Bay and Northern Quebec Agreement. This document is intended to give the committee some idea of the rights that are recognized in the agreement and where the bill falls down in terms of recognizing those rights. As a matter of fact, it directly contradicts those rights. As well, we've given the committee the wildlife plan that was put together by the governments of Canada and the United States some years ago. It gives an indication of the real problems related to this resource, and the real problem is not the hunting of birds, and certainly not hunting by aboriginal peoples.

Let's start at page 3 of the technical brief. The argument being made here, and it's a compelling argument, is that the Supreme Court has now recognized and defined that the Crown has a fiduciary duty to legislate in respect of these matters in recognition of aboriginal and treaty rights, which are now entrenched and specifically recognized in section 35 of the Constitution.

So why should the government table a bill recognizing these rights and why should Parliament ensure that the bill recognizes those rights? Because there is a fiduciary duty on the Crown and on Parliament to do so, as well as a constitutional imperative to do so. We give you examples of what the courts have said on that specific matter.

• 1030

I would draw the committee's attention to the Supreme Court's judgment in R. v. Sparrow and the 1990 case dealing with muskellunge fishing, where the court deals specifically with regislation. We give the committee examples of what the courts ay in terms of the necessity that legislation of Parliament—not ust government action—actively recognize these rights. The fourt has said that "neutral behaviour by the Crown is not sufficient", and to say the least, this bill as drafted is neutral,

[Traduction]

Merci infiniment. Je vous demande de nous accorder encore quelques minutes pour que nous puissions résumer notre mémoire technique.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Oui, c'est très bien.

M. Peter Hutchins (conseiller juridique, Grand conseil des Cris): J'aimerais attirer l'attention du comité sur notre mémoire technique, le document de 32 pages sur le projet de loi C-23, que nous vous avons remis. Nous vous avons également présenté un mémoire plus court sur le projet de loi C-24; j'aimerais prendre une ou deux minutes pour vous en parler.

Je voudrais parcourir avec vous nos documents et vous indiquer les arguments que nous faisons valoir, en m'arrêtant parfois pour vous expliquer les modifications que nous vous proposons d'apporter au projet de loi afin de rendre celui-ci conforme à la position que vient de vous énoncer le Grand chef Matthew Coon Come.

I am willing to answer any question in French, obviously, and we are sorry that we were not able to present a French version of our brief. But I will be quite pleased to answer any question in French.

Le mémoire sur le projet de loi C-23 est accompagné de deux documents. Le premier compare les dispositions du projet de loi et celles de la Convention de la Baie James et de Nord québécois. Ce document tente de donner au comité une idée des droits qui sont reconnus dans la Convention, et d'indiquer les dispositions du projet de loi qui négligent de reconnaître ces droits. En fait, certaines sont en contradiction directe avec ces droits. En outre, nous vous avons remis le Plan de gestion de la sauvagine qui a été préparé par les gouvernements du Canada et des États-Unis il y a quelques années. Ce document donne une idée des véritables problèmes associés à cette ressource; le vrai problème n'est pas la chasse, et certainement pas la chasse par les peuples autochtones.

Commençons par la page 3 du mémoire technique. Nous disons—là—c'est un argument irréfutable—que la Cour suprême a déjà reconnu et défini l'obligation fiduciaire de la Couronne de légiférer dans ces domaines en reconnaissant les droits ancestraux et les droits issus de traités qui sont maintenant inscrits et expressément reconnus à l'article 35 de la Constitution.

Alors pourquoi le gouvernement devrait-il déposer un projet de loi reconnaissant ces droits, et pourquoi le Parlement devrait-il s'en assurer? Parce que c'est une obligation fiduciaire de la Couronne et du Parlement, et que c'est également un impératif constitutionnel. Nous donnons des exemples des décisions des tribunaux sur cette question précise.

J'aimerais attirer votre attention sur la décision de la Cour suprême dans *R. contre Sparrow* et sur l'affaire de 1990 qui portait sur la pêche au maskinongé, qui ont mené le tribunal à se pencher sur ces dispositions. Nous donnons des exemples au comité des déclarations des tribunaux en ce qui concerne la nécessité que les lois du Parlement, non pas uniquement les mesures gouvernementales, reconnaissent activement ces droits. Les tribunaux ont déclaré: «qu'il n'est pas suffisant que la

because it says absolutely nothing on the matter of aboriginal treaty rights, and we do not think that meets the test established by the Supreme Court.

The other matter that we draw to the attention of the committee, under two headings, is the question of justification. There's justification in domestic Canadian law and in international law. The Supreme Court has said that any interference with the exercise of aboriginal or treaty rights has to be justified, and a severe test is imposed. We see no justification in domestic law. Quite the contrary, the Constitution now directs that the rights be recognized, both aboriginal and treaty rights.

Now one of the problems that we've met over the years in connection with this particular matter, the Migratory Birds Convention Act, is that Canada continually says we'd love to help you but our hands are tied by this international treaty and we're obliged to respect that treaty. We address those arguments in the brief, starting at page 12, and we think it most important that the committee look at these, because this seems to be the Achilles heel. The arguments, we say, are first that international law has come a long way since 1916.

There's an evolving international law that recognizes the rights of indigenous peoples, aboriginal peoples. Canada is signing instruments around the world, and we give examples, such as the Rio Convention on Biodiversity, which specifically recognized rights of indigenous peoples in these matters. This evolving law has to be considered when Canada says we're bound by the 1916 convention.

Just in terms of the instruments that we raise on page 12 and 13, it might be interesting to also look on page 14. We refer to the Working Group on Indigenous Populations, to their draft declaration on the rights of indigenous peoples. That's referred to on page 14. It gives you some idea of the law that's evolving, and we just say that this supplants and certainly seems to justify in international law Canada taking the position that it is obliged to recognize the spring hunt, notwithstanding article 2 of the Migratory Birds Convention.

The other argument in international law, starting on page 15 of the brief, is that there has been a fundamental change in circumstances since the conclusion of the convention in 1916. There's no question about it. We raise two fundamental changes, and in international law fundamental changes in circumstances do give a state party the opportunity to request the abrogation or the non–respect of a specific treaty provision.

What are the changes? Section 35, now in the Constitution, is a fundamental change in the constitutional make-up of Canada since the signing of the convention. Secondly, we raise the issue of the raison d'être for the convention and for the closed season. At the time the convention was signed, people thought that the problem was overhunting, although even then the evidence is that they didn't think it was overhunting by aboriginal peoples, but it was overhunting by someone.

[Translation]

Couronne se comporte de façon neutre», et le moins qu'on puisse dire, c'est que ce projet de loi est neutre puisqu'il ne fait aucune mention, quelle qu'elle soit, des droits ancestraux et issus de traités et par conséquent, à notre avis, le projet de loi ne se conforme pas au critère énoncé par la Cour suprême.

L'autre sujet que nous portons à l'attention du comité, sous deux rubriques, c'est la question de la justification. Il y a la question de la justification en droit canadien et en droit international. La Cour suprême a déclaré qu'il fallait justifier toute ingérence dans l'exercice des droits autochtones ou issus de traités et a imposé des critères stricts à cet effet. Nous ne trouvons aucune justification en droit canadien. Au contraire, la Constitution reconnaît maintenant les droits ancestraux et issus de traités.

Au fil des ans, nous avons connu notamment un problème en ce qui concerne cette question, c'est-à-dire la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs. Le Canada a toujours prétendu qu'il aimerait beaucoup nous aider, mais que ses mains étaient liées par ce traité international auquel il devait se conformer. Nous réfutons ces arguments à la page 12 du mémoire et nous pensons qu'il faut que les membres du comité s'y arrêtent car c'est là, à notre avis, le talon d'Achille de ce projet de loi. Nous avançons, pour notre part, tout d'abord que le droit international a beaucoup changé depuis 1916.

Le droit international a évolué et reconnaît les droits des peuples indigènes, des peuples autochtones. Le Canada signe des traités un peu partout au monde et nous en donnons des exemples, tel que la convention de Rio sur la biodiversité dans lesquels les droits des autochtones sont expressément reconnus à ce titre. Le Canada doit tenir compte de l'évolution du droit en la matière lorsqu'il se prétend lié par la Convention de 1916.

En ce qui concerne les documents que nous mentionnons aux pages 12 et 13, il serait peut-être intéressant, à ce même titre, de regarder la page 14. Nous y faisons mention du groupe de travail sur les peuples autochtones, et à son projet de déclaration sur les droits de ceux-ci. C'est à la page 14. Cela donne une idée de l'évolution du droit et nous mentionnons simplement que ces dispositions ont préséance sur cette loi et semblent certainement obliger, en droit international, le Canada à reconnaître la chasse du printemps, nonobstant l'article 2 de la Convention concernant les oiseaux migrateurs.

À la page 15 du mémoire, nous invoquons l'autre argument fondé sur le droit international, c'est-à-dire que depuis la Convention de 1916, il y a eu un changement fondamental dans les circonstances. C'est incontestable. Nous donnons l'exemple de deux changements fondamentaux, lesquels, en droit international donnent à un pays signataire la possibilité de demander soit l'abrogation d'une disposition précise d'un traité, soit son non-respect.

De quels changements s'agit-il? L'article 35 de la Constitution constitue un changement fondamental dans la structure constitutionnelle du Canada survenu depuis la signature de la Convention. Deuxièmement, nous soulevons la question de la raison d'être de la Convention et de la fermeture de la chasse. À l'époque de la signature de la Convention, on pensait que la surchasse était un problème. Il est à noter qu'on ne pensait pas que les peuples autochtones étaient responsables de la surchasse, mais quelqu'un en était responsable.

Since then, the governments have recognized that the problem really is environmental. It's the degradation of the milieu, what's happening to the habitat of birds, it's not overhunting, and that's why we've given you the wildlife management plan as an example of the recognition by Canada and the United States that hunting, and certainly aboriginal hunting, is not the problem.

• 1035

The raison d'être for article 2 of the convention has disappeared in international law as well. That's another reason for Canada to be able to say validly, not in breach of international law, it is obliged in legislation to recognize aboriginal and treaty rights, which of course include the spring hunt.

We then deal with the bill as tabled in the brief after making preliminary points on the unconstitutionality of the unjustified regime established. If you read the bill it really precludes an overarching and complete prohibition to the hunting of birds and then privileges granted through regulation. This certainly doesn't square with what the courts have said, what aboriginal peoples have said about aboriginal and treaty rights, and what the Crown has said in those treaty instruments I've undertaken o respect.

There are a number of possible techniques to deal with this in the bill. We think it's entirely appropriate that the bill have a preamble and this would be one way of setting this bill in context. Right now one reads it and wonders why it's taking place anyway. There's already a bill on the books and we appreciate that now this bill does accognize the possibility of amendments to the convention, but they nay be far off.

In any event, we think a preamble along the lines set out on page 7 of the brief would be appropriate and we've given the committee recedence. This is not dreamed up out of the air. Parliament has nacted bills and we give you, at the schedule, examples of bills already adopted by Parliament, including preambles and including reambular statements recognizing these rights.

Two of the precedents we give you, by the way, relate directly to ne James Bay Crees: the Cree-Naskapi Act, which includes a reamble; and the James Bay and Northern Quebec Native Claims ettlement Act, which includes a preamble.

The second technique is in the heart of the bill, if you will, at lauses 4 and 5, the purpose of the bill and the prohibition. We iggest at the very least the bill announce that it's purpose is to inplement the convention by protecting migratory birds, but add 'in manner consistent with the aboriginal treaty rights of the aboriginal coples of Canada''. That seems to be the very least that should be one.

If you read the prohibition in clause 5, where does it refer to poriginal peoples? Anybody looking at this in good faith would say is says no person so it must mean everybody. That's not what the w of the land is, so we strongly suggest a subclause be added that ould say the clause does not apply to aboriginal persons exercising original treaty rights.

[Traduction]

Depuis lors, les gouvernements ont reconnu que le problème avait en fait des causes environnementales. Il vient de la dégradation du milieu, de la détérioration de l'habitat des oiseaux et non pas de la surchasse. Voilà pourquoi nous vous avons fourni un plan de gestion de la faune afin que le Canada et les États—Unis puissent reconnaître que la chasse, du moins par les autochtones, n'est pas le problème.

L'article 2 de la convention n'a plus sa raison d'être en droit international non plus. Voilà encore une raison qui permettrait au Canada de dire, en toute validité et sans contrevenir au droit international, que nous sommes obligés de reconnaître les droits des autochtones et les droits issus de traités, ce qui inclurait, bien entendu, la chasse du printemps.

Nous nous arrêtons ensuite au projet de loi tel que déposé après avoir soulevé des questions préliminaires sur l'inconstitutionnalité du régime mis en place. Ce projet de loi, tel que rédigé, exclut vraiment toute interdiction complète et globale de chasser les oiseaux pour ensuite privilégier la formule des autorisations par réglementation. Cela n'est guère conforme à ce que les tribunaux ont décrété, ni à ce que disent les autochtones au sujet des droits ancestraux et issus de traités, ni même à ce que la Couronne a inclus dans les traités que je me suis engagé à respecter.

Il y a plusieurs techniques possibles que l'on pourrait utiliser dans le projet de loi. À mon avis, il serait tout à fait approprié d'inclure un préambule dans le projet de loi, ce qui serait une façon de le situer dans son contexte. À l'heure actuelle, on se demande, à la lecture, pourquoi a-t-on adopté ce projet de loi. Il y a déjà une loi et bien que nous comprenions que ce projet de loi admet la possibilité d'apporter des modifications à la convention, ce n'est probablement pas pour demain.

Quoi qu'il en soit, nous pensons qu'un préambule semblable à celui dont nous donnons l'exemple à la page 27 du mémoire serait approprié et à cette fin, nous citons des précédents à l'intention du comité. Nous n'avons rien inventé. Le Parlement a adopté des lois, dont nous vous donnons des exemples en annexe, qui incluent des préambules, notamment pour y reconnaître ce genre de droit.

Nous citons deux précédents dans le cas précisément des Cris de la Baie James: Il y a des préambules dans la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec ainsi que dans la Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois.

La deuxième technique porte sur l'essentiel même du projet de loi, les articles 4 et 5, l'objet de la loi et les interdictions. Le projet de loi devrait au moins mentionner qu'il a pour objet la mise en oeuvre de la convention pour la protection des oiseaux migrateurs en précisant: «D'une façon conforme aux droits—ancestraux et issus de traités—des autochtones du Canada». Ce serait la moindre des choses.

À l'article 5, interdiction, est-il question des autochtones? Toute personne de bonne foi conclurait à la lecture de cet article que cette interdiction est générale. Or ce n'est pas ce que dit le droit canadien et donc nous recommandons fortement d'ajouter un alinéa où il serait précisé que cette disposition ne s'applique pas aux autochtones qui exercent leurs droits ancestraux et issus de traités.

On the regulation side, the bill then proceeds to a long list of regulatory powers. Again, at the very least, clause 12.(1) should include in it's lead-in paragraph reference to aboriginal treaty rights. The Governor in Council may make any regulations consistent with aboriginal treaty rights of the aboriginal peoples of Canada. That would seem to be a minimum.

Finally, as a technique and for the reasons set out at pages 28 and 29, we suggest a non-derogation provision in the act. We give an example at page 30 of the brief, which is already found in the Canadian Laws Offshore Application Act. So you have precedents for these statements by Parliament.

The one point on the non-derogation clause is we say it is useful and necessary to cover all bases, but it should not be used as a device to avoid a positive legislative recognition of the rights. I don't think Parliament should simply plunk in a nonderogation clause and say it solved the problem because you haven't solved the problem for the people trying to enforce the act or the people trying to understand exactly what it means. What is inconsistency? What is not inconsistency? These debates continue either in meetings rooms or in the courts. We're suggesting a non-derogation clause together with those positive statements of aboriginal treaty rights.

• 1040

We talked from 30 on about the specific provisions of the bill. I won't go into great detail, but the enforcement provisions are somewhat bizarre and somewhat draconian, it appears to us. Of course, it's a great worry to aboriginal peoples if these caveats about aboriginal treaty rights are not included.

We do refer the committee to the provisions in the James Bay and Northern Quebec Agreement dealing with enforcement in which Canada agreed and undertook to ensure that the Cree people had a major role in the enforcement of the Migratory Birds Convention Act. We think those kinds of provisions should be recognized and enacted in this legislation.

That is a brief and quick overview of the position in the technical brief on Bill C-23. I'd be happy to answer any questions afterward.

I'd like to say two words on Bill C-24. We gave the committee a brief four pages on that bill. This says essentially that everything said in a general way about aboriginal treaty rights with respect to Bill C-23 also applies to Bill C-24. Why wouldn't it?

However, at the conclusion we raise an interesting possibility. I'd like to just focus the committee's attention on page 4 of our C-24 brief. We say that the Canada Wildlife Act deals with management, conservation, and research relating to wildlife.

A bill amending this would be an ideal opportunity for Canada and Parliament to recognize the principle of co-management with aboriginal peoples. This is a principle that is being included in treaties across the country. It is certainly included in the James Bay and Northern Quebec Agreement signed 20 years ago.

[Translation]

Environment and Sustainable Development

En matière de réglementation, le projet de loi prévoit une longue liste de sujets pouvant être réglementés. On devrait au moins, au paragraphe 12.(1), inclure dans ce premier alinéa d'introduction une mention des droits ancestraux et issus de traités des autochtones. Le gouverneur en conseil peut prendre tous les règlements qu'il veut, pourvu qu'ils soient conformes aux droits issus de traités des autochtones du Canada. Ce serait la moindre des choses.

Enfin, comme mécanisme et pour les raisons énoncées aux pages 28 et 29, nous proposons d'inclure une disposition de non-dérogation dans la loi. Nous donnons un exemple à la page 30 d'une disposition qui figure déjà dans la Loi sur l'application extracôtière des lois canadiennes. Il existe donc des précédents de ce genre de déclaration par le Parlement.

En ce qui concerne la disposition de non-dérogation, celle-ciest utile et nécessaire afin de tout prévoir, mais ne devrait pas servir d'excuse pour éviter de reconnaître expressément dans la loi nos droits. Je ne pense pas que le Parlement doivent simplement inclure une disposition de non-dérogation, pour ensuite prétendre que le problème est résolu à tout jamais pour ceux qui tenteront d'appliquer la loi ou ceux qui tenteront d'en comprendre la portée exacte. Qu'est-ce qui est illogique? Qu'est-ce qui est logique? Le débat continue soit dans des salles de réunion soit devant les tribunaux. Nous proposons donc d'inclure une disposition de non-dérogation accompagnée d'une reconnaissance des droits ancestraux et issus de traités.

À partir de la page 30, nous parlons des dispositions précises du projet de loi. Je n'entrerai pas dans les détails, mais les dispositions d'application nous semblent assez bizarres et quelque peu draconiennes. Évidemment, cela préoccupe beaucoup les autochtones dans la mesure où les droits ancestraux des autochtones ne sont pas inclus.

Nous citons à l'intention du comité les dispositions de l'Accore de la Baie James et du Nord québécois dans lequel le Canada ? convenu de s'assurer que les Cree jouent un rôle important dans l'application de la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs. Nous pensons qu'il faut inclure et adopter le même genre de disposition dans ce projet de loi.

Voilà un aperçu rapide et succinct de notre position telle qu'elle figure dans notre mémoire sur le projet de loi C-23. Je serais heureux de répondre à vos questions plus tard.

Pour l'instant, j'aimerais dire quelques mots au sujet du projet de loi C-24. Nous avons remis un mémoire de quatre pages sur ce proje de loi-là au comité. Essentiellement, nous y disons que tout ce que nous avançons, d'une façon générale, au sujet des droits ancestraux et issus de traités dans le cas du projet de loi C-23 s'applique également au projet de loi C-24. Pourquoi pas?

Toutefois, à la fin de ce mémoire, nous soulevons une possibilité intéressante. J'aimerais simplement attirer l'attention des membres du comité à la page 4 de notre mémoire sur le C-24. La Loi sur le faune du Canada traite de la gestion, de la conservation et de la recherche en matière de faune.

Puisque l'on modifie la loi, l'occasion est toute indiquée pour que le Parlement reconnaisse le principe de la cogestion avec les peuples autochtones. Ce principe a été inclus dans des traités partout au pays On le retrouve dans la convention de la Baie James et du Norc québécois signée il y a 20 ans.

The Canada Wildlife Act might be the place for Parliament to legislate, in a cohesive way, the principle and importance of co-management arrangements with aboriginal peoples. So we put that forward as a suggestion. It certainly isn't found in Bill C-24. We suggest that perhaps C-24 should be rethought and redrafted to incorporate this concept.

That would be my presentation for the moment. I'd be glad to answer questions on that bill as well. Thank you.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): Okay, Thank you very much. You certainly provided us with a lot of new considerations here.

Just as a point of clarification, I'm substituting for the chairman, and all of a sudden a number of documents were dumped in front of me. I have the chief's presentation. Is that correct? Then we have the larger 32-page technical brief on Bill C-23. Is that correct?

A voice: That's correct, yes.

Mr. Hutchins: Accompanying the Bill C-23 brief is a smaller document of three pages entitled "Examples of Potential Impacts of Specific Provisions of Bill C-23 on the Agreement." This is an attempt to simply indicate the incompatibility between specific sections of the bill and the provisions of the James Bay and Northern Quebec Agreement.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): Then there was another attachment for Bill C-24.

Mr. Hutchins: Yes, that is the wildlife management plan.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): Make sure that members of the committee have all four documents so we know what we're talking about.

Mr. Hutchins: Then, of course, we have the brief on C-24.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): What does the brief on C-24 look like? There are five documents. Is that correct?

Mr. Hutchins: Yes, that's correct.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): I have four documents sere. Oh, okay. I'm sorry. So we have the "North American Wildlife lan".

Mr. Hutchins: That's right.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): This is the brief on C-24. There are examples on C-23.

Mr. Hutchins: Correct.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): There's the technical rief on C-23.

Mr. Hutchins: Correct.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): Then there's the hief's presentation.

[Traduction]

La Loi sur la faune du Canada est peut-être le lieu tout indiqué pour que l'on reconnaisse, par voie législative, le principe de la cogestion et l'importance des ententes conclues avec les autochtones dans ce domaine. Nous avançons donc cette suggestion. Cela n'apparaît certes pas dans le projet de loi C-24. Nous suggérons de repenser et de reformuler le projet de loi C-24 afin d'y inclure ce concept.

Voilà qui termine mon exposé. Je serai heureux de répondre à vos questions sur ce deuxième projet de loi également. Merci.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Très bien. Merci beaucoup. Vous nous avez certes fourni beaucoup de nouvelles matières à réflexion.

À titre de précision, je remplace le président, et tout à coup, on m'a inondée de documents. J'ai ici l'exposé du chef, n'est-ce pas? Ensuite, j'ai un texte technique plus important de 32 pages sur le projet de loi C-23. C'est bien cela?

Une voix: C'est bien cela, oui.

M. Hutchins: Joint au mémoire sur le projet de loi C-23, il y a un plus petit texte de trois pages, intitulé «Examples of Potential Impacts of Specific Provisions of Bill C-23 on the Agreement». Nous tentons simplement de démontrer l'incompatibilité qui existe entre certaines dispositions du projet de loi et les dispositions de la convention de la Baie James et du Nord québécois.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Ensuite, il y a un document d'accompagnement sur le projet de loi C-24.

M. Hutchins: Oui, le plan de gestion de la faune.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Assurez-vous que les membres du comité ont bien reçu les quatre documents de façon à ce que nous sachions où nous en sommes.

M. Hutchins: Ensuite évidemment, il y a le mémoire sur le projet de loi C-24.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Comment se présente le mémoire sur le projet de loi C-24? Il y aurait donc cinq documents?

M. Hutchins: Oui, en effet.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): J'ai quatre documents ici. Très bien. Excusez-moi. J'ai également «North American Wildlife Plan».

M. Hutchins: Justement.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Voici le mémoire sur la projet de loi C-24. Il y a des exemples sur le C-23.

M. Hutchins: En effet.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Voici la mémoire technique sur le projet de loi C-23.

M. Hutchins: Oui.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Et voici l'exposé du chef.

• 1045

So we have five documents. Just as another point of clarification, hat were you looking to append?

Donc nous avons cinq documents. Et quel document vouliezvous faire annexer au procès-verbal?

Mr. Hutchins: If we could have in the record the statement by our Grand Chief Matthew Coon Come—which I think was read into the record in any event—so it is really the technical brief for bill C-23, the thick one, and the brief for bill C-24, which were not read but we would like to have in the record of the committee.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): In the record of the committee. Can we have agreement to include both of these with the records of the committee then?

Some hon. members: Agreed.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): All right, we will move on to questions. I appreciate the complexity of your presentation.

Mr. DeVillers: Madam Chair, perhaps we can agree to forgo questions, given the number of representatives and groups that are here and given the volume of the material. I don't think there has been sufficient time to prepare intelligent questions, in any event. Perhaps time would be better spent just receiving the delegations.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): Thank you very much, Paul.

Mr. Abbott (Kootenay East): I don't want to make a statement but rather some comments relative to this for the benefit of our witnesses, if not now, whenever is the most appropriate time.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): Yes, I think we will move on to the other witnesses in this session and then we will have questions at the end.

Are the representatives from the Inuit Tapirisat ready? Good.

Mr. Adams (Peterborough): Madam Chair, on a point of information, as an associate member of the committee I'm not entirely sure, does it mean there will be questions at the end?

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): Yes, we will have questions at the end. We have Chesley Andersen, who is the vice-president, and Dr. Peter Usher, who is the director of research for the Inuit Tapirisat. If you would like to give some brief introductions...

M. Chrétien: Madame la présidente, j'invoque le Règlement. Je viens agréer à la demande de Paul, mais il est déjà 10h45 et je vois qu'à 11h30 on doit avoir un autre groupe. J'ai déjà plusieurs questions à formuler et je voudrais être sûr d'avoir une bonne période de questions pour tous les groupes qui sont ici.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): Yes, of course. I would ask that the witnesses be brief then in their presentations. Yes, Mr. Craik?

Mr. Craik: May I make a brief comment? Both Chief Coon Come and the three people from James Bay have an airplane to catch just after 12 o'clock, so they would probably like to leave the room around 11:15 or 11:30.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): Okay, so what we will do is if we can have this presentation and the next one as quickly as possible, and if there are any questions directed to the representatives from the Grand Council, we could do those first then. Thank you.

[Translation]

M. Hutchins: Il s'agit de la déclaration de notre Grand Chef Matthew Coon Come, qui de toute façon a été lue, et donc en réalité, il s'agit du mémoire technique sur le projet de loi C-23, le texte volumineux et le mémoire sur le projet de loi C-24 qui n'a pas été lu, mais que nous aimerions voir publié en annexe au compte rendu d'aujourd'hui.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): En annexe au procèsverbal du Comité. Est-il convenu d'inclure ces deux documents en annexe au procès-verbal des délibérations du comité?

Des voix: D'accord.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Très bien, nous allons maintenant passer aux questions. Je vous remercie de cet exposé particulièrement fouillé.

M. DeVilliers: Madame la présidente, peut-être pourrions-nous convenir de renoncer aux questions vu le nombre élevé de représentants et de groupes que nous avons ici. Je ne pense pas d'ailleurs que nous ayons eu suffisamment de temps pour préparer des questions intelligentes. Il serait peut-être plus judicieux de se contenter d'entendre les délégations.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Merci beaucoup, Paul.

M. Abbott (Kootenay-Est): Je ne veux pas faire une déclaration mais plutôt quelques commentaires à l'intention de nos témoins, sinon maintenant, au moment qui conviendra.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Oui, je pense que nous allons entendre les autres témoins et ensuite nous poserons nos questions à la fin.

Les représentants des Inuit Tapirisat sont-ils prêts? Très bien.

M. Adams (Peterborough): Madame la présidente, à titre d'information, je ne suis pas tout à fait sûr, est-ce que cela signifie que nous pourrons poser nos questions à la fin de la réunion?

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Oui, nous reportons les questions à la fin. Nous accueillons maintenant Chesley Andersen, vice-président et M. Peter Usher, directeur de la recherche chez les Inuit Tapirisat. Si vous voulez faire une brève introduction?

Mr. Chrétien: Madam Chair, on a point of order. I've just agreed to Paul's request, but it is already 10:45 a.m., and I see that at 11:30 a.m., we are hearing another group. I already have a few questions and I want to be sure I will have enough time to put them to all the groups that are here.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Oui, certainement. Je vais demander aux témoins d'être brefs dans leurs exposés. Oui, monsieur Craik?

M. Craik: Puis—je faire un bref commentaire? Le Chef Coon Come et les trois personnes qui viennent de la Baie James doivent prendre l'avion vers midi et devront donc nous quitter vers 11h15 ou 11h30.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Très bien, dans ce cas nous allons entendre cet exposé et peut-être le suivant, le plus rapidement possible, et ensuite, nous poserons nos questions aux représentants du Grand Conseil. Merci.

Mr. Chesley Andersen (Vice-President, Inuit Tapirisat of Canada): Thank you, Madam Chair. Good morning to each of the members. I would like to thank you for the opportunity to appear here today. My name is Chesley Andersen. I am actually the past vice-president of the Inuit Tapirisat of Canada. Unfortunately, our president, Rosemarie Kuptana, was unable to make it today, and, as was previously stated, with me here is Peter Usher, who is the research director of the Inuit Tapirisat of Canada.

I would like to address the two amendments before you in a broader context of Inuit harvesting rights and resource management. Inuit have always hunted birds and animals for food, trade, clothing and almost any other basic human need you can think of. Our culture is founded on harvesting wild resources in a respectful and sustainable way. Our rights to continue this practice have never been extinguished or signed away.

Inuit land claims agreements have entrenched these rights and provided mechanisms for joint management or co-management of our resources. The Supreme Court's Sparrow decision further confirmed our rights where agreements had not yet been negotiated.

• 1050

Having said that, it is our position the proposed amendments to the Migratory Birds Convention Act and the Canada Wildlife Act are generally sound. We have had the opportunity to review the amendments and we have not dentified any conflicts with the provisions of the regional Inuit comprehensive land claim agreements. The amendments seem to add significantly to the clarity and effectiveness of the two acts in terms of conservation and protection of crucial resources.

In our view, this is a positive step. It is important to have clear authority and administration for any piece of legislation, but even nore so in the case of wildlife protection, where enforcement is recessarily decentralized. We particularly support the extension of he Wildlife Act authority to create protected marine areas all the way o the 200-mile limit.

Although these amendments will affect the Inuit only indirectly, we feel strongly the conservation and protection of our resources nust be carried out in a rational and effective manner. It is for this eason the co-management of natural resources—the sharing of lecision—making between Inuit and governments—has been the entrepiece of our land claim agreements.

To the extent these two acts and their amendments are omplementary to the agreements, we support them. We know he Migratory Birds Convention itself is not the subject of iscussion here, but we would like to briefly address the onvention's upcoming renegotiation. I'm sure you're all aware he convention as it stands is in violation of the Inuit land claim greements and the Canadian Constitution. For thousands of ears the Inuit have hunted migratory waterfowl and taken their

[Traduction]

M. Chesley Andersen (vice-président, Inuit Tapirisat du Canada): Merci, madame la présidente. Bonjour, mesdames et messieurs. J'aimerais vous remercier de l'occasion que vous nous avez donné de comparaître ici aujourd'hui. Je m'appelle Chesley Andersen. En fait, je suis le vice-président sortant des Inuit Tapirisat du Canada. Malheureusement, notre présidente, M^{me} Rose-Marie Kuptana n'a pu se joindre à nous aujourd'hui. Comme on l'a mentionné précédemment, je suis accompagné de Peter Usher, directeur de la recherche, Inuit Tapirisat du Canada.

J'aimerais aborder la question des deux projets de loi modificative qui sont à l'étude dans le contexte plus vaste des droits de cueillette et de gestion des ressources des Inuit. Les Inuit ont toujours chassé les oiseaux et les animaux afin de se nourrir, de commercer, de se vêtir et pour répondre à presque tous les autres besoins humains fondamentaux qui vous viennent à l'esprit. Notre culture repose sur l'usage respectueux et mesuré de ce que nous offre la nature. Nos droits à ce titre n'ont jamais été éteints, ni été cédés par traité.

Les accords sur les revendications territoriales globales des Inuit ont garanti ces droits et prévu des mécanismes de gestion conjointe et de co-gestion de nos ressources. Qui plus est, dans la décision Sparrow, la Cour suprême a confirmé nos droits même en l'absence d'accords négociés.

Cela dit, nous estimons que, d'une façon générale, le projet de modification de la Convention pour la protection des oiseaux migrateurs et à la Loi sur la faune du Canada est bien pensé. Nous avons eu l'occasion de l'étudier et nous n'avons relevé aucun conflit avec les dispositions des accords régionaux sur les revendications territoriales globales inuit. Ces modifications semblent ajouter d'une façon marquée à la précision et l'efficacité des deux lois sur le plan de la conservation et de la protection de ressources essentielles.

À notre avis, il s'agit d'une mesure positive. Dans toute loi, il est important de marquer clairement qui a le pouvoir et qui est responsable de son administration et c'est particulièrement vrai dans le cas de la protection de la faune où, forcément, l'application se fait d'une façon décentralisée. Nous appuyons tout particulièrement l'extension des dispositions de la Loi sur la faune à la vie marine à l'intérieur de la limite de 200 milles.

Ces modifications ne touchent les Inuit que de façon indirecte, mais nous estimons que la conservation de la protection de nos ressources doit se faire d'une façon rationnelle et efficace. C'est dans cette otpique que nous avons mis au centre de nos accords sur les revendications territoriales la cogestion des ressources naturelles, le partage de la prise de décisions entre les Inuit et les gouvernements.

Dans la mesure où ces deux lois et leurs modifications sont complémentaires à ces accords, nous les appuyons. Nous savons que la Convention sur les oiseaux migrateurs n'est pas l'objet de la discussion ici, mais nous aimerions dire quelques mots à ce sujet dans l'optique de la renégociation prochaine de cette convention. Je suis persuadé que vous savez tous que la Convention, dans son libellé actuel, va à l'encontre des accords territoriaux conclus avec les Inuits et de la Constitution

and continue to be so.

We feel treaties such as the convention are important instruments for conservation and management of shared resources like migratory wildlife, something the Inuit have a lot of experience with, whether it's caribou, polar bears, whales or birds. We look forward to two main outcomes of the renegotiation of the convention. First, obviously, is the removal of the illegal restrictions on Inuit harvesting, which Canada undertook to do at the signing of our land claim agreements. Second-and we feel this is an important opportunity-is the responsibility the convention will put on implementing structures such as flyway councils or co-management bodies.

We hope this will allow us to engage in meaningful international discussion of a crucial resource and perhaps open up some of the toughest questions, like contaminants or habitat protection and restoration, without having to resort to confrontational pressure politics. It is for these reasons the Inuit regional organizations have supported Canada's efforts to move towards renegotiating the Migratory Birds Convention. The convention itself provides the framework for all parties to engage in discussions about what would be best for the birds and for the hunters. In this way groups like the Inuvialuit Game Council can make contact with state agencies, flyway councils and sport hunters' organizations and try to find a common understanding.

In a way this represents the increasing and even enthusiastic acceptance of co-management. Co-management allows native harvesting rights and traditional knowledge to be respected while maintaining ultimate federal management authority. Non-native harvesters also find such systems give them better access to decision-making since decisions are made at a more local level.

As a result of decisions being made in a more participatory and respectful manner, compliance with even tough decisions can be quite good. There is a sense of involvement and ownership in the process, and as a result it is a more robust management regime than the traditional blind authority model. The Inuvialuit Game Council, for example, has been heavily involved throughout the development of the Canadian negotiation position on the Migratory Birds Convention and we would like to think this has helped produce a better position.

• 1055

In this context, we would also like to raise several other issues that purview of the amendments you are looking at today.

The contamination of wild foods with industrial pollution is

[Translation]

eggs in the spring of the year. These practices have been sustainable canadienne. Pendant des milliers d'années, les Inuits ont chassé les oiseaux migrateurs et pris leurs oeufs au printemps. Ces pratiques ont pu être maintenues et peuvent continuer à l'être.

> Nous estimons que les traités, tel la convention, constituent des instruments importants pour la conservation et la gestion des ressources conjointes, comme les espèces sauvages migratrices, que les Inuit connaissent bien, le caribou, l'ours polaire, la baleine ou les oiseaux. Pour ce qui est de la renégociation de la convention, nous anticipons surtout deux choses. Tout d'abord, manifestement, l'abolition des restrictions illégales apportées à la récolte des espèces par les Inuit, ce à quoi le Canada s'est engagé lors de la signature des accords sur nos revendications territoriales. Deuxièmement, et nous estimons qu'il s'agit là d'une occasion importante, la convention devrait imposer des structures de mise en oeuvre, tels que les conseils des voies migratoires et les organismes de cogestion.

> Nous espérons que nous pourrons dès lors participer à des discussions internationales sur une ressource essentielle et peutêtre aborder certaines des questions les plus difficiles, tels que les contaminants ou la protection de l'habitat ou sa restauration, sans avoir à recourir à des tactiques de confrontation. C'est pourquoi les organismes inuit régionaux appuyent les efforts du Canada dans la recherche d'une renégociation de la Convention sur les oiseaux migrateurs. La convention fournit elle-même le cadre des discussions que pourraient avoir toutes les parties sur ce qui convient le mieux aux oiseaux et aux chasseurs. Ainsi, des groupes comme le Conseil inuvialuit de gestion du gibier pourront communiquer avec les organismes d'état américains, les conseils des voies migratoires et les associations de chasseurs sportifs pour tenter de trouver un terrain d'entente.

> D'une certaine façon, ces modifications à la loi révèlent que l'idée de la cogestion est de plus en plus et de mieux en mieux acceptée. La cogestion respecte les droits autochtones de cueillette et leurs connaissances traditionnelles, tout en laissant au gouvernement fédéral l'autorité ultime en la matière. Les récoltants non autochtones considèrent également qu'un tel système leur donne un meilleur accès à la prise de décisions, puisque les décisions se prennent plutôt à l'échelle locale.

> Lorsque ces décisions reflètent une plus grande participation et un plus grand respect, on constate que même dans le cas de décisions peu populaires, on s'y conforme en général. Ce modèle donne le sentiment de participer et d'être maître de la situation, ce qui donne un style de gestion plus solide que le modèle traditionel de l'obéissance aveugle à l'autorité. Le Conseil inuvialuit de gestion du gibier, par exemple, a participé à l'élaboration de la position de négociation du Canada sur la Convention des oiseaux migrateurs et nous aimons croire que ce pas a eu un effet positif.

Nous aimerions soulever, dans ce contexte, d'autres questions qui are of direct relevance to Arctic wildlife, though perhaps beyond the intéressent directement la faune de l'Arctique mais dépassent peut-être le cadre des modifications qui vous occupent aujourd'hui.

Les Inuits se préoccupent de la contamination par des a constant concern for Inuit, and we are seeking to control and polluants industriels des plantes alimentaires sauvages et nous eliminate contaminants domestically through the Arctic cherchons à contrôler et à éliminer les contaminants au Canada Environmental Strategy, a program we are very anxious to see par l'entremise de la stratégie pour l'environnement arctique,

renewed, by the way, and internationally through the Arctic un programme, soit dit en passant, que nous aimerions Environmental Protection Strategy, also known as the Finnish Initiative. You should be aware that all these initiatives require a serious commitment of resources and political willpower. As well, the government has recently proposed appointing an Arctic ambassador. Such a move would be very beneficial to Canada's image and to the Arctic environment, but only if it is taken seriously.

I would like to thank you for your time today and I would be happy to answer any questions you have at a later point.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): Thank you, Mr. Andersen.

Mr. Andersen: I hope that was fast enough for you.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): That was great. Dr.

Dr. Peter Usher (Director of Research, Inuit Tapirisat of Canada): I have nothing to add.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): We have time constraints, and committee work is often an evolving process. We are organic and we are evolving today as well. Our next witness, Mr. Bourque, is graciously willing to give his presentation in a few minutes. Perhaps if the committee has some questions of the Grand Council of the Crees we will resume that right now, and Inuit Tapirisat as well.

Normally we have ten minutes for each member, but because of the time limits perhaps we could ask. . . Five minutes, Mr. Chrétien, to start with?

M. Chrétien: Je vous remercie beaucoup, madame la présidente. le voudrais souhaiter la bienvenue à nos invités car je sais très bien que vous avez dû faire plusieurs centaines de kilomètres pour venir ici ce matin, nous présenter votre point de vue sur les deux projets de lois qui nous intéressent particulièrement, le C-23 et le C-24.

Je voudrais poser ma première question au grand chef des Cris. On a insisté tout à l'heure—et peut-être à juste titre—que vous n'aviez pas été consultés et que vous souhaitiez que le gouvernement retarde ces deux projets de loi.

D'une part, je voudrais avoir plus d'explications sur le fait que vous n'ayez pas été consultés, et d'autre part je dois vous préciser que e suis le représentant de l'Opposition officielle, au Comité, et que 'ai recommandé à mon Parti d'appuyer les projets de loi C-23 et C-24. Évidemment, dans l'ensemble, je trouve que ces deux projets le loi sont bons.

Évidemment dans un projet de loi, il y a toujours des petites coquilles. Puis le fait que vous n'ayez pas été consultés, que vos droits aient été niés en quelque sorte, cela me préoccupe grandement. J'aimerais que vous m'expliquiez pourquoi vous l'avez pas été consultés. Je peux vous dire que j'ai eu, jusqu'à présent, plusieurs plaintes de groupes, notamment du Québec, et que 'essaie de les rapporter le plus fidèlement possible au Comité et à non Parti.

[Traduction]

beaucoup voir se poursuivre et à l'échelle internationale, en ayant recours à la stratégie de protection de l'environnement arctique, que l'on appelle aussi l'initiative finlandaise. Il faut bien comprendre que toutes ces initiatives entraînent un engagement sérieux de ressources et de volonté politique. En outre, le gouvernement a récemment proposé la nomination d'un ambassadeur de l'Arctique. Une telle démarche serait très avantageuse pour l'image du Canada et pour l'environnement de l'Arctique, à condition bien sûr de le faire sérieusement.

Je tiens à vous remercier du temps que vous nous avez accordé aujourd'hui et je serais heureux de répondre à vos questions plus tard.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Merci, monsieur Andersen.

M. Andersen: J'espère que je suis allé suffisamment vite.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): C'était parfait. Monsieur Usher.

M. Peter Usher (directeur de la recherche, Inuit Tapirisat du Canada): Je n'ai rien à ajouter.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Nous sommes pressés par le temps et le travail en comité doit souvent d'adapter. Justement aujourd'hui, nous nous adaptons. Notre prochain témoin M. Bourque, a gentiment accepté de remettre son exposé de quelques minutes. Ainsi, si vous avez des questions à poser aux représentants du Grand Conseil des Cris, c'est ce que nous allons faire maintenant, et des Inuit Tapirisat aussi.

Normalement, nous accordons 10 minutes à chaque membre, mais vu le peu de temps dont nous disposons, puis-je vous demander de vous limiter à cinq minutes; monsieur Chrétien, voulez-vous commencer?

Mr. Chrétien: Thank you very much, Madam Chair. I would like to welcome our witnesses who have, I know, travelled many hundreds of kilometres to be here this morning, to present their point of view on the two bills that are of special interest to us, C-23 and

I would like to ask my first question to the Grand Chief of the Cree. It was stressed a short while ago, and perhaps rightly so, that you had not been consulted and that you wanted the government to postpone these two bills.

On the one hand, I would like more explanation on the fact that you were not consulted and on the other, I should like to mention that I am the representative of the official opposition in this committee and that I recommended to my party to support bills C-23 and C-24. Of course, generally, I think these two bills are good.

Obviously, in the case of a bill, there are always small bugs. Also, the fact that you were not consulted, that in a way your rights have been rejected, that is of great concern to me. Can you tell us why you were not consulted. I can tell you that, up until now, I have received a number of complaints from groups, among others in Quebec, and I am trying to report the situation as truly as possible to the committee and to my party.

[Translation]

1100

Je dois dire que je n'ai pas fait l'objet de pressions de votre part, et que j'accepte les explications que vous avez données tout à l'heure à savoir que toute votre documentation n'est présentée qu'en anglais. Ce matin, ça retarde quand même un peu la compréhension et la lecture car je suis unilingue français.

Grand Chief Coon Come: As we stated, we were not consulted. That's what I call the business—as—usual approach to the people directly affected in drafting legislation. Nobody asked them back when the Migratory Birds Convention Act was drafted. When table negotiations were set up, we were not consulted. Nobody called us or informed us. When we raised the the issue of aboriginal rights and entitlements in the early 1970s, when we appeared before the courts because of development that was going to happen on Cree lands, that was when we became aware of the Migratory Birds Convention Act.

During those negotiations we wanted to make amendments and to address those, and we did get guarantees from the government back in 1975. We got assurances that the government would undertake to amend the Migratory Birds Act, and that it would be compatible with the hunting, fishing and trapping regime.

At the same time, we set up something called the hunting, fishing and trapping coordinating committee, and the federal government, provincial government and the Inuit and the Cree have representatives there. But no one took the time to consult and inform them that this is legislation was what they wanted to do.

These instruments were set up and negotiated, but then we were not involved, we were not consulted. We're trying to remedy that so that any legislation directly affecting us...introduce a mechanism under the James Bay and Northern Quebec Agreement in which the federal and provincial governments said where there are any amendments to the hunting, fishing, trapping and land regimes, that at least we have a say, because these are advisory bodies to the federal and provincial government in which the Inuit and the Cree participate.

Perhaps this is recycled Conservative government legislation, because we did have problems with the Conservative government. I'm not sure if this is something that has come up, but now it is in first reading and we want to get involved. We appear before this committee with our suggestions and we hope we can dispense with this business—as—usual approach, that we can have a meaningful dialogue and can be equal participants when making changes that will directly affect the people whose livelihoods depend on it.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): For the record, it is not business as usual. I am pleased that you are here today. This is why we have committees.

I must say that I was under no pressure from you, and I agree with the explanations you gave earlier regarding the fact that all your papers are submitted in english only. This morning, it hinders understanding and reading given the fact that I only speak french.

Le grand chef Coon Come: Comme je le disais, on ne nous a pas consultés. Au moment de rédiger les lois, on fait comme s'il n'en était de rien des personnes qui sont directement visées. Personne ne nous a consulté quand on a rédigé la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs. Quand on a entrepris les consultations, nous n'avons pas été consultés. Personne ne nous a appelés, ni ne nous a informés. Quand nous avons soulevé la question des droits ancestraux et issus de traités au début des années soixante—dix, quand nous avons comparu devant les tribunaux au sujet des projets de développement des terres des Cris, c'est alors que nous avons appris l'existence de la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs.

Au cours de ces négociations, nous avons voulu faire apporter des modifications et nous en occuper, et nous avons bel et bien obtenu des assurances du gouvernement en 1975. Le gouvernement nous avait donné l'assurance qu'on entreprendrait de modifier la Loi sur les oiseaux migrateurs, et qu'elle respecterait le régime de la chasse, de la pêche et du piégeage.

À ce moment-là, nous avons constitué ce que nous appelons le comité de coordination de la chasse, de la pêche et du piégeage, auquel siègent des représentants du fédéral, du gouvernement provincial ainsi que des Inuit et des Cris. Cependant personne n'a pris le temps de les consulter, ni de les informer que c'était de cette législation dont il était question.

Ces instruments ont été créés et négociés, mais nous n'avons pu participer, nous n'avons pas été consultés. Nous essayons d'y remédier afin que toute mesure législative qui nous concerne directement... Introduire un mécanisme sous le régime de la Convention de la Baie James et du Nord québécois aux termes de laquelle le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial ont dit que, quand on apporterait des modifications au régime foncier et à celui de la chasse, de la pêche et du piégeage, que nous aurions au moins notre mot à dire, parce que ce sont là des organismes consultatifs auprès du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial et que les Inuits et les Cris y participent.

C'est peut-être là une mesure législative reprise du gouvernement conservateur, parce que nous avons effectivement eu des problèmes avec le gouvernement conservateur. Je ne sais pas ce qu'il en est, mais on en est maintenant à la première lecture et nous voulons être consultés. Nous comparaissons devant le Comité pour y présenter nos suggestions et nous espérons ne pas être laissés pour compte, avoir un véritable dialogue et participer sur un pied d'égalité quand on apporte des changements qui touchent directement ceux dont le mode de subsistance en dépend.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Je tiens à dire publiquement que vous n'êtes pas laissés pour compte. Je suis heureuse que vous comparaissiez aujourd'hui. C'est la raison d'être des comités.

My question earlier this morning was what was the process of putting the legislation together, and who was consulted and how were they consulted? I firmly believe that if the process is a sound process, the quality that comes out of that will be very high. So I certainly appreciate hearing your concerns this morning.

Grand Chief Coon Come: We definitely want to be involved in any amendments to the Migratory Birds Act because it directly affects us. We want to have meaningful participation, but meaningful participation is difficult because of the lack of funding for aboriginal people to participate in any cooperative management.

If you want to have the meaningful participation of native people, governments must set aside funding so that we can have the proper data to do a native harvest research on wildlife. We did it for five years from 1976 to 1980. There was a study done by the Wildlife Federation back in 1991. We need to update that data but we can't do t because there's no funding.

• 1105

At the same time, even if we were to agree to have some laws nacted in the James Bay Cree territory, the agreement provides that we have game wardens. The federal government is supposed to rovide funding for training. There's no money for training and here's no money for game wardens. We can have the best laws, but we can't enforce them because there's no funding for training, inforcement, or game wardens.

M. Chrétien: Grand chef, je voudrais vous interrompre tout en tant très poli. Nous avons des règles très sévères en comité et nadame la présidente veille à ce que ces règles soient appliquées à a lettre.

Vous savez que je n'ai que cinq minutes. Vous répondez très bien t c'était très intéressant. J'aurais encore un petit éclaircissement à ous demander avant la fin de mes cinq minutes.

Si je comprends bien, ce qui vous préoccupe le plus, c'est la chasse u printemps. Est-ce que vous pourriez nous dire quel est le ourcentage des prises que vous pouvez effectuer au printemps et me ire si vous avez des problèmes pour faire diminuer le nombre des iseaux migrateurs?

M. Craik: Pour répondre à votre question, j'ai un ocument ici qu'on pourrait remettre au Comité, si ça va. Ça ient de Canadian Wildlife Service. C'est un document qui fait n résumé sur la chasse des autochtones en comparaison avec la hasse sportive et la conclusion c'est que la chasse autochtone orrespond à 8 p. 100 pour le canard et à 15 p. 100 pour les oies, ourcentage de la récolte totale incluant la récolte des chasseurs portifs.

Je peux aussi poser la même question aux chasseurs qui sont ici. s pourraient peut-être vous répondre.

Mr. Billy Stephens (Cree Trappers Association) (Interpretaon): I do not speak English or French; I only speak Cree. Thank you or inviting us to come.

[Traduction]

La question que j'ai déjà posée ce matin avait trait à la nature du processus législatif, je voulais savoir qui avait été consulté et comment? Je crois sincèrement que si le processus est bon, il produira des résultats de très grande qualité. Soyez assuré que je suis heureuse d'avoir l'occasion de vous entendre exposer votre point de vue ce matin.

Le grand chef Coon Come: Nous voulons absolument participer à tout processus de modification de la Loi sur les oiseaux migrateurs, parce que cela nous touche directement. Nous voulons vraiment participer, mais c'est difficile parce que les peuples autochtones n'ont pas le financement voulu pour participer à des modes de gestion coopératifs.

Si l'on souhaite la véritable participation des peuples autochtones, les gouvernements doivent réserver des fonds afin que nous puissions disposer des données qu'il nous faut pour mener nous-mêmes une recherche sur les effets de la chasse, de la pêche et du piégeage sur la faune. Nous l'avons fait pendant cinq ans, de 1976 à 1980. La Fédération canadienne de la faune a mené une étude en 1991. Il nous faut mettre à jour ces données mais nous ne pouvons pas le faire parce que nous n'avons pas de fonds.

105

Par ailleurs, même si nous étions d'accord pour que des lois s'appliquent sur le territoire des Cris de la Baie James, l'entente dispose que nous devons avoir des gardes—chasses. Le gouvernement fédéral est censé fournir les fonds nécessaires à la formation. Or, il n'y en n'a pas et il n'y en n'a pas non plus pour les gardes—chasses. Il est bien beau d'avoir de belles lois, mais on ne peut pas les appliquer parce qu'on n'a pas de fonds pour la formation, pour la mise en application, ni pour les gardes—chasses.

Mr. Chrétien: Grand Chief, with all due respect I would like to interrupt you. Committees have very stringent rules and Madam Chairman sees to it that they are strictly implemented.

As you know, I have only five minutes. You gave very good Answers and they were interesting. Before my five minutes are over, I would like to ask you to give me some more details.

If I understand correctly, your main concern is the spring hunting. Could you tell us what percentage the spring catches represent and if you have any problems related to the decreasing number of migratory birds?

Mr. Craik: To answer your question, I have here a paper that we could table with the committee, if it's agreeable. It is from the Service canadien de la faune. It is a summary where you find a comparison between native and sport hunting and the conclusion is that the native hunting captures 8% of duck hunting and 15% of goose hunting, percentages of the total hunting including the catches by sport hunters.

I could ask the same question to the hunters who are present. Maybe they could give you an answer.

M. Billy Stephens (Association des trappeurs cris) (interprétation): Je ne parle ni anglais, ni français; je ne parle que la langue cri. Merci de nous avoir invités.

I come from hunting. That's where I grew up. I grew up hunting on the land. I'm 65 years old and I've always lived from hunting. We get our food from the geese and from our hunting, That is the reason we take care of it. We hope our children will also be able to live from this resource because that's where we get our food right now to feed our children.

• 1110

From time immemorial we've been taking care of the hunting and we watch and we take care of the birds that we're living from. We don't want to destroy our source of food. We're not the only predator of the geese. There are other predators that live on the geese. There are other animals that sometimes cause problems for the geese.

In thinking about my land today, I don't want something to be changed. I'd like the traditions to be respected and to continue. We live from the land. The people who live inland and the people on the coast all live from the land. We give great importance to the resources of the forest and of the water and of the birds. We give those great importance. Even when I'm in the south I'm always worried about the integrity of our way of life and of our ability to get food from the land.

Sometimes we get regulations or laws that come in from the outside that try to regulate the hunting. The fact is that there's nobody to enforce these things and so there's no Cree involved in the regulation of the hunting. What should happen is that there should be funding provided for Cree game wardens.

Some years ago people from Waskaganish, where I come from, were trained to be game wardens, but there was no work after they were trained. They were just let go. If a Cree were in charge of enforcing these regulations he would be listened to by the other Crees and he would know the land and know how to do it.

Thank you very much.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): Thank you very much. Mr. Abbott.

Mr. Abbott: First, on behalf of my colleague and myself, and I'm sure on behalf of all the people around this table, I want to thank you very much for coming here today, coming the distance that you did and making this presenting.

Second, I share your concern about the process, because as the co-chair may recall, on May 6 parliamentarians were approached by the ministry to have this act go through the House in one day without going to committee. I am absolutely astonished at the presentation you've made today. I should tell you that you have a tremendous amount of sympathy from me with respect to this presentation. I thank you very much for it.

Rather than asking you questions, and certainly I would be interested in your immediate response, here are the questions that would be of particular help to be able to put this thing together.

[Translation]

Je suis un chasseur. C'est ainsi que j'ai été élevé. J'ai grandi à chasser sur le territoire. J'ai 65 ans et j'ai toujours vécu de la chasse. Nous nous nourrissons des oies et de la chasse, c'est pourquoi nous y veillions bien. Nous espérons que nos enfants pourront eux aussi vivre de cette ressource, parce qu'on en tire maintenant notre nourriture et celle de nos enfants.

Depuis des temps immémoriaux, nous préservons nos territoires de chasse, nous surveillons ce qui se passe et nous veillons sur les oiseaux dont nous tirons notre subsistance. Nous ne voulons pas détruire notre source d'approvisionnement. Nous ne sommes pas les seuls à chasser les oies. Il y a des prédateurs qui s'en nourrissent. Il y a des animaux qui parfois font du tort aux oies.

Je songe à mon territoire tel qu'il est aujourd'hui, et je ne veux pas qu'il change. Je voudrais que les traditions soient respectées et se perpétuent. Nous vivons de ce que nous donne la terre. Ceux qui vivent à l'intérieur des terres comme ceux qui vivent sur la côte vivent tous de ce que leur donne la terre. Nous attachons une grande importance aux ressources de la forêt et des cours d'eau ainsi qu'aux oiseaux. Nous leur accordons une grande importance. Même quand je suis dans le sud je reste toujours préoccupé par l'intégrité de notre mode de vie, par notre capacité à nous nourrir de ce que nous donne la terre.

De temps à autre, des règlements ou des lois qui nous sont imposées de l'extérieur viennent à réglementer la chasse. Or, il n'y a personne pour faire appliquer ces lois et aucun Cri ne participe donc à la réglementation de la chasse. Ce qu'il faudrait, c'est un financement à l'intention des gardes-chasses cris.

Il y a quelques années, des gens de Waskaganish, d'où je viens, ont reçu une formation de garde-chasse, mais par la suite, il n'y a pas eu de travail pour eux. On les a tout simplement laissé aller. Si un Cri était chargé de faire appliquer ces règlements, les autres Cris l'écouteraient; il connaîtrait le territoire et saurait comment s'y prendre.

Merci beaucoup.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Merci beaucoup. Monsieur Abbott.

M. Abbott: D'abord, en mon propre nom et au nom de mes collègues, et je suis sûr de parler ici au nom de tous ceux qui sont autour de la table, je tiens à vous remercier beaucoup d'avoir comparu aujourd'hui, d'être venus d'aussi loin pour présenter votre exposé.

Deuxièmement, je suis préoccupé comme vous par le processus, étant donné que, comme la co-présidente s'en souviendra peut-être, le 6 mai le ministère a demandé à des parlementaires de faire adopter cette loi à la Chambre en une journée, sans renvoyer le projet de loi au Comité. Je suis absolument stupéfait par l'exposé que vous venez de présenter. Je dois vous dire que je suis vraiment en accord avec vous sur le contenu de votre exposé. Je vous en remercie beaucoup

Plutôt que de vous poser des questions, bien que j'aimerais certainement vous entendre y répondre maintenant, j'aimerais vous demander ce qui à votre avis permettrait le mieux de remettre les choses en place.

First, when were you informed about the act? Were you informed about the act and did you have a copy of the act prior to it being introduced to the House on May 6, which is the time we were under this pressure?

There had actually been agreement on the part of all of the House leaders that it was to go through the House that day. There was agreement. I ended up consulting with the chair of this committee. As I said, the co-chair and myself and perhaps one or two other members came to the conclusion that it was not going to happen. But here had actually been agreement.

I'm not throwing stones at the Liberals. There was agreement on the part of all of the House leaders in the House on that day.

Were you informed about it, and if so, what date? If you were nformed about it prior to May 6, did you respond? With the greatest of respect, I wonder if you would be prepared to provide us with copies of your correspondence on that.

I wonder if I could ask the clerk if we might make a request of the vinistry of Environment to also respond to those questions. I think t's germane.

So I have a tremendous amount of sympathy for what you've presented here. I understand your concern.

That's it for my side.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): So you didn't have any lirect questions.

Mr. Abbott: Not really.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): You do have five ninutes, Mr. Abbott.

Mr. Abbott: I do? Okay. That being the case... You never give politician five minutes and he only takes two.

In terms of actually working this whole process through, in our judgment what are some very practical ways...? If, say, we call the migratory birds a resource, if you'll pardon me for sing that term, would you agree that by including the spring unts or the harvesting by the Cree, specifically by the boriginal people, there would have to be some type of very pecific and direct coordination between the Cree with respect to hose harvests and the other people who are going to be epending on that resource? In other words, there has to be full operation between the two sides so that we don't end up in an verharvesting situation.

Grand Chief Coon Come: On the first part of your uestion, there was an exchange of letters back in the fall and in anuary and February, but only with the Canadian Wildlife ervice. The person involved there is Philip Awashish. When I alked to him he certainly was not aware of these particular bills, Bill 2–23 and Bill C–24. He was at a level of talking about a migratory irds convention, not the act. So it was at a different level.

With regard to when we were informed about these bills, I just got ack a month ago. I was up for a month and just got back last week. received these notices and we've had to pool our resources together.

[Traduction]

D'abord, quand vous a-t-on informé du dépôt du projet de loi? En avez-vous été informé et avez-vous reçu un exemplaire du projet de loi avant qu'il soit déposé à la Chambre le 6 mai, moment auquel où nous avons été soumis à ces pressions?

Il y avait en fait eu une entente entre tous les chefs de partis à la Chambre pour que ce projet de loi soit adopté ce jour-là. Il y avait une entente. J'ai consulté la présidence du comité. Comme je l'ai dit, la co-présidente et moi-même et peut-être un ou deux autres membres en sommes venus à la conclusion que ça n'allait pas se passer ainsi. Mais il y avait bel et bien eu entente.

Je ne m'en prend pas aux Libéraux. Il y avait eu entente entre tous les chefs de partis à la Chambre ce jour-là.

En aviez-vous été informé, et si c'est le cas, quand? Si vous en avez été informé avant le 6 mai, avez-vous répondu? Je demande bien humblement si vous seriez disposé à nous fournir copie de votre correspondance à ce sujet.

Je me demande si je peux demander au greffier si nous pouvons demander au ministère de l'Environnement de répondre à ces questions. Je pense que c'est approprié.

Je suis donc vraiment en accord avec ce que vous avez dit au cours de votre exposé. Je comprends vos préoccupations.

C'est tout pour ma part.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Vous n'avez pas de questions à poser directement.

M. Abbott: Pas vraiment.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Vous avez cinq minutes, monsieur Abbott.

M. Abbott: C'est vrai? Très bien. Puisqu'il en est ainsi. . . On a jamais vu un politicien à qui on a accordé cinq minutes n'en prendre que deux.

Pour ce qui est de la mise au point de tout ce processus, à votre avis, qu'est-ce qui constituerait une façon très pratique...? Si, par exemple, on considère les oiseaux migrateurs comme une ressource, si vous me passez l'expression, seriez-vous d'accord pour dire que, si l'on incluait la chasse de printemps ou les prises des Cris, ou plus précisément des peuples autochtones, il faudrait assurer une coordination directe et très claire entre les Cris et les autres qui vont dépendre de cette ressource? Autrement dit, il doit y avoir pleine et entière coopération entre les deux parties afin qu'on en arrive pas à la surexploitation.

Le grand chef Coon Come: Pour répondre à la première partie de votre question, il y a eu un échange de lettres à l'automne puis en janvier et en février, mais seulement avec le Service canadien de la faune. La personne en question était Philip Awashish. Quand je lui ai parlé, il n'était pas au courant de l'existence de ces projets de loi, le C-23 et le C-24. Il parlait d'une convention sur les oiseaux migrateurs, pas de projet de loi. On parlait donc d'autre chose.

Quand à savoir à quel moment on nous a informé du dépôt de ces projets de loi, je suis revenu il y a à peu près un mois. J'étais dans le nord pendant un mois et je ne suis revenu que la semaine demière. J'ai reçu ces avis et nous avons alors dû mettre nos ressources en commun.

We've always been harvesting. That's not the problem. We've harvested in the fall and in the spring. We've established a regime on the James Bay and Northern Quebec Agreement, a coordinating committee. Unfortunately nobody took the time to consult them.

The mechanism was in place. If there were any amendments to be dealt with that would affect the hunting, fishing or trapping rights of the Crees, we had a regime in place in which the legislation or any documents could be tabled for discussion for a full meaningful participation of the native people. The members of my hunting, fishing, trapping coordinating committee have not received these documents, the pending legislation-Bill C-23 and Bill C-24.

• 1120

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): Thank you. Mrs. Jennings.

Mrs. Jennings (Mission-Coquitlam): I just want to thank you, the whole delegation, for coming. I am Daphne Jennings, Reform MP for Mission - Coquitlam, British Columbia. I realize you have come a great distance and I welcome you all here. I know it is time well spent because we will listen to what you have said. I haven't had the opportunity yet to peruse everything, but I certainly will. I give you my promise on that.

It is my firm belief that co-management is necessary for government if they are going to guarantee the experience and knowledge of those people necessary for any process to be effective is there. I certainly will take it very seriously. I wish you all the best and I will certainly take all of this into consideration.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): Thank you. Time is running out here. Mr. Adams.

Mr. Adams: Madam Chair, I have a question for both the grand chief and Mr. Andersen, if I have the time.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): Why don't we just focus on perhaps the chief, because the grand council representation are going to have to leave.

Mr. Adams: I think we can probably do it.

Grand Chief, my name is Peter Adams and I am an associate member of this committee, which means that it isn't my main responsibility. In fact, I missed the briefing this morning by Environment Canada because I had to be at my normal committee. I apologize for that and therefore I don't know what the officials said about this matter of consultation.

I am interested in this legislation, but I came here today particularly because you and the Tapirisat and the later witnesses were going to be here. I am very interested in the process and I am very interested in your position. I listened with care to the conservation measures that you, as a nation, have taken and I a prises et je les trouve très convenables. appreciate that and I am very comfortable with that.

[Translation]

Nous avons toujours chassé. Là n'est pas la question. Nous chassons à l'automne et au printemps. Nous avons constitué un comité de coordination sous le Régime de la convention de la Baie James du nord québécois. Malheureusement, personne n'a pris le temps de le consulter.

Le mécanisme était en place. S'il était question d'apporter des amendements pouvant avoir une incidence sur les droits de chasse, de pêche ou de piégeage des Cris, nous avions mis en place un régime permettant la présentation pour discussion de toute mesure législative ou de tout document afin de permettre une pleine et entière participation des peuples autochtones. Les membres de mon comité de coordination de la chasse, de la pêche et du piégeage n'ont pas reçu ces documents, les projets de loi à l'étude—les projets de loi C-23 et C-24.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Merci. Madame **Jennings**

Mme Jennings (Mission-Coquitlam): Je m'appelle Daphne Jennings et je suis députée réformiste de la circonscription de Mission-Coquitlam en Colombie-Britannique. Je veux tout simplement remercier tous les délégués qui sont venus de si loin nous rencontrer ici de matin. Ce n'est certes pas du temps perdu, car je peux vous assurer que nous tiendrons compte de votre témoignage. Je n'ai pas encore eu le temps de parcourir tout ce que vous nous avez apporté, mais je vous promets de le faire.

Je suis moi-même une fervente adepte de la cogestion qui est essentielle à toute démarche que l'on souhaite profitable et qui permet au gouvernement d'aller chercher l'expérience et les connaissances chez ceux que le projet intéresse au premier chef. Bonne chance à tous et je réitère ma promesse de prendre à coeur vos interventions.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Merci. Comme le temps file. À vous, monsieur Adams.

M. Adams: Madame la présidente, si j'en ai le temps, j'aimerais m'adresser à la fois au grand chef et à M. Anderson.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Pourquoi ne pas vous adresser au grand chef, puisque les délégués du grand conseil devront partir bientôt.

M. Adams: Oui, pourquoi pas.

Grand chef, je m'appelle Peter Adams et je suis membre associé du comité, c'est-à-dire que je n'assiste pas à toutes ces séances. D'ailleurs, j'ai manqué ce matin le témoignage du ministère de l'Environnement, car j'assistais justement à une réunion du comité auquel j'appartiens de plein titre. Je ne sais donc pas ce qu'ont dit les gens du ministère au sujet de la consultation, et je m'en excuse.

Les projets de loi à l'étude m'intéressent, mais j'ai tenus à assister à la séance parce que vous-même et les Tapirisat veniez témoigner. Toute cette démarche m'intéresse et j'aimerais savoir ce que vous en pensez. Je me réjouis des mesures de conservation que votre peuple

I would say that in the briefing paper we have, it does mention the Migratory Birds Convention and that process, and uses it to indicate that with respect to migratory birds the aboriginal peoples are being consulted. Are you willing to discuss the substance of this degislation, or do you want us to still discuss this matter of the consultation?

Grand Chief Coon Come: I do not want to be just consulted; I would like to have a meaningful participation. I hink because of our experience dealing with governments and the legislation we have already agreed to and the amendments we have agreed to, I could contribute to a very meaningful dialogue, not just to remind the government of their obligations, but certainly to participate in order to advance and protect our rights, which we hought we got under the agreement.

Mr. Adams: I'm sorry to use the word "consultation". I wasn't using it in any sort of derogatory sense regarding your nvolvement in this. Are you willing to comment on the egislation itself? I realize your briefs and the technical brief leal with the matter of consultation, but the Tapirisat mentioned that hey in fact thought the general thrust of the legislation was ppropriate. Like you, they didn't like the way we arrived at this position. Are you comfortable with these two bills, apart from the vay they have been produced?

Mr. Hutchins: Although the question perhaps wasn't directed at ne, could I just again remind the committee that the Crees did ecommend specific amendments to the bill. I think that's an indication they are prepared to work on the bill, but it has to be very, rery clear that these would be minimum requirements to make the sill acceptable.

At the moment, the bill is totally unacceptable for all the reasons hat have been expressed this morning. We are trying to be practical nd we are giving the committee concrete ways to render the bill in onformity with the aboriginal treaty rights of the Crees. I think rou've got there some concrete ideas and I believe the grand council would be prepared to work with the committee further if that were esired.

[Traduction]

Dans les notes d'information que l'on nous a transmises, on explique que la convention concernant les oiseaux migrateurs prévoit la consultation des peuples autochtones. Préférez-vous discuter des projets de loi à l'étude ou de la consultation?

Le grand chef Coon Come: La simple consultation ne suffit pas: ce que je recherche, c'est une véritable participation. Étant donné la grande expérience que nous avons acquise au fil de nos tractations avec les gouvernements menant à des mesures législatives, nous pourrions contribuer de façon véritable au dialogue; non seulement pourrions—nous rappeler à l'ordre le gouvernement devant ses obligations, mais nous pourrions avoir voix au chapitre pour faire avancer et protéger les droits que nous croyons avoir acquis en vertu de la convention.

M. Adams: Je suis désolé, je ne voulais pas parler de consultation dans un sens péjoratif, ni diminuer votre participation. Seriez-vous disposé à nous parler des projets de loi? Je sais que votre exposé et que votre mémoire technique portent surtout sur les consultations, mais il me semble que les Tapirisat ont dit qu'ils étaient d'accord avec la portée générale des mesures législatives, même s'ils contestent, tout comme vous, la démarche suivie. Acceptez-vous les deux projets de loi, mise à part la façon dont ils nous sont parvenus?

M. Hutchins: Permettez-moi d'intervenir et de rappeler au comité que les Cris ont recommandé des amendements bien précis au projet de loi, ce qui prouve leur bonne volonté de collaboration; toutefois, il faut bien comprendre que l'acceptation de ces amendements est le point de départ de l'étude du projet de loi.

En effet, et comme on vous l'a expliqué ce matin, le projet de loi est tout à fait inadmissible. Mais pour être pratique, nous proposons des solutions concrètes au comité pour que le projet de loi se conforme mieux aux droits des Cris découlant des traités. Maintenant que le grand conseil vous a soumis des idées, il est tout disposé à collaborer avec le comité, si celui-ci le désire.

• 1125

Mr. Adams: In regard to the Arctic Environmental Protection trategy, which you mentioned—and I know less about the kinds of uties the Arctic ambassador might have—it does seem to me that that strategy were implemented with some structure, that would in act be a totally automatic way through which the aboriginal peoples f the north would be involved in developing legislation of this type.

Mr. Andersen: I'm not sure that is quite the case. There are ifferent scenarios. The Canadian Wildlife Service handles migratoy birds, the AES is under Environment, and there is some tie etween the two.

M. Adams: Je ne sais pas grand—chose au sujet des fonctions que pourrait avoir un ambassadeur de l'Arctique, et c'est pourquoi je me tourne vers la stratégie de protection de l'environnement arctique: si l'on associe à cette stratégie une structure, il me semble que cela permettra la participation d'office des peuples autochtones du Nord à l'élaboration de mesures législatives de ce type.

M. Andersen: Je n'en suis pas si sûr. Il peut y avoir différentes structures. Ainsi, le Service canadien de la faune s'occupe des oiseaux migrateurs, alors que la stratégie pour l'environnement arctique relève du ministère de l'Environnement, même s'il y a un certain lien entre les deux.

But you also have to understand that there are claims agreements in place in the north, such as the James Bay and Northern Quebec Agreement and the Nunavut agreement. Those create co-management regimes that set up bodies to look at trying to manage wildlife resources. To us, those are the key bodies and if they are funded and able to conduct business, they can very effectively carry through a process such as is being suggested.

However, if they are not funded adequately, as Matthew said, then they are very ineffective. But that should be an area where you channel first reading. This first reading was sent to us on May 4. Your committee discussed it on May 6, so there was not much time to respond.

Mr. Adams: I spoke in the Sahtu land claim debate two or three weeks ago. I am aware of the co-management and management clauses and that's why I mentioned the strategy. In a general way, what would be the vehicle for involving all the claims agreements and all the people involved with them in a matter such as this?

Mr. Andersen: I think that, as we said, a co-management regime within a given territory—such as the James Bay and northern Quebec territory—which is supposed to be there through a hunting, trapping, and fishing coordinating committee, getting more authority would do that. You would then use the Arctic Environmental Protection Strategy to address issues of a larger nature. But you need both.

Mr. Adams: Thanks very much.

Grand Chief Coon Come: My first reaction when I heard of Bill C-23 and Bill C-24 was, to be honest, here we go again, a white man trying to tell an Indian how to hunt. That was my first reaction.

Let me give you an example. When there was a decline in the brant, we cooperated by reducing our harvest because we knew that the brant population was low. So we are willing, if we are involved, to participate.

You asked how we get involved. We have a mechanism under section 24 called a coordinating committee, which is an expert body made up of native people and government representatives, and they are supposed to be giving advice to the government. So we have a mechanism in place. Mind you, it is just an advisory body but I think that we must at least start off on first base and see where we go from there.

Mr. Adams: I am sympathetic to what you are saying.

In addition to conservation in the James Bay area, are you actively involved as a nation in conservation on the migration routes and at the other end of the migration? Have you been involved at all in those matters?

Grand Chief Coon Come: The community that has been really involved in trying to collect that data is the community of Waskaganish, through Marjorie, who is a biologist. Of course they want to study the harvest level of the Cree people and the

[Translation]

Mais il faut également comprendre que les revendications en matière territoriale ont donné lieu à des conventions dans le Nord, telle que la convention de la Baie James et du Nord québécois et la convention donnant lieu à la création du Nunavut. Ces conventions ont mis sur pied des régimes de congestion qui ont créé des organes devant gérer nos ressources fauniques. À nos yeux, ces organes sont essentiels et, dans la mesure où ils sont suffisamment financés et capables de fonctionner, ils devraient pouvoir mener à bien ce qui est suggéré.

Toutefois, comme l'a dit le grand chef, faute de fonds suffisants, ils deviennent inefficaces. Voilà le genre d'instance qu'il faudrait consulter au moment de la première lecture d'une mesure législative. Or, nous n'avons reçu le projet de loi que le 4 mai dernier. Comme votre comité en a commencé l'étude dès le 6 mai, nous n'avons pas eu le temps de réagir.

M. Adams: J'ai pris part aux débats entourant la modification territoriale Sahtu, il y deux ou trois semaines. Si j'ai parlé de la stratégie, c'est que je suis au courant de l'existence des clauses sur la cogestion. Généralement parlant, de quelle façon pourrait—on aller chercher la participation de tous les intéressés des conventions territoriales dans une cogestion telle que celle qui est proposée?

M. Andersen: Comme nous l'avons expliqué, on pourrait y parvenir dans un régime de cogestion appliqué à un territoire donné—comme celui qui tombe sous le coup de la convention de la Baie James—par le biais d'un comité de coordination de la chasse, de la pêche et du piégeage. Puis la stratégie de protection de l'environnement arctique pourrait servir à traiter des débats plus larges. Mais il faut absolument avoir ces deux structures.

M. Adams: Merci beaucoup.

Le grand chef Coon Come: Lorque j'ai entendu parler pour la première fois de ces deux projets de loi, ma réaction initiale a été de me dire que l'homme blanc faisait encore une fois des siennes et voulait dicter à l'Indien la bonne façon de chasser. Mais ce n'était qu'une réaction initiale.

Mais nous sommes tout disposés à participer à des mesures de protection, et j'en veux pour preuve l'exemple suivant: lorsque nous avons appris que la population des bernaches était en chute libre, nous avons décidé d'en chasser moins. Vous voyez bien que nous sommes disposés à agir.

Agir, mais comment? En vertu de l'article 24, il existe déjà un comité de coordination qui est, au fond, un regroupement d'experts composé d'autochtones et de représentants du gouvernement qui sont censés conseiller ce dernier. Même si cette structure n'est au fond qu'un organisme consultatif, c'est déjà un bon point de départ sur lequel il faut tabler.

M. Adams: J'en conviens.

Outre la conservation de la faune dans la région de la Baie James la nation cri s'intéresse-t-elle activement à préserver les voies de migration ainsi que les aires d'arrivée? Vous intéressez-vous à tout cela?

Le grand chef Coon Come: Ceux qui s'occupent réellement de colliger ces données, ce sont les gens de Waskaganish, et surtout leur biologiste. Ils veulent connaître l'ampleur de la chasse chez les Cris, de même que les voies de migration des

migration routes of the geese, etc. However, you cannot carry out oies, notamment. Mais là où le bât blesse véritablement, c'est que research or update all of this information so that we can make sound decisions if we do not have the funding. That is the real problem.

I keep coming back to that. We can have the best legislation and the best cooperative management and established boards but if there is no funding in order that we can participate meaningfully, then we have defeated the purpose.

Mr. Adams: Thank you very much.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): Thank you very much.

Just as a point of clarification, this is the first time the committee has actually discussed the legislation. It was in the House on May 6. I just wanted to clarify that.

• 1130

Mr. Caccia (Davenport): Is it fair to conclude that if an amendment to the proposed bill were to be incorporated, reflecting the substance of the Supreme Court instruction, as indicated by you in your brief on page 33 under the heading "Conclusion", if that were to be done, such an amendment would take care of the concerns expressed in the preceding 32 pages?

Mr. Hutchins: Again, to answer, if everything that is proposed in the Cree brief, all the changes to the bill are made, believe they would adequately cover the concerns. I think we would like to perhaps reserve the right to have a further look at specifics but the bill itself is basically a general and enabling statute. The detail in the regulations are a problem but if one simply says that the regulations will be adopted out of respect of or in accordance with aboriginal and treaty rights, that probably will do the job at the moment.

We have to stress that the source of Cree rights is the treaty and section 35 entrenching those treaties. What we want is for the egislation to acknowledge that.

Mr. Caccia: Do I take it then, Mr. Hutchins, from what you are saying that you see it as more problematic on the side of the regulations rather than on the side of the legislation?

Mr. Hutchins: Well, no. The legislation is the big problem because of section 5, which has simply an overarching prohibition to hunt. That is a major problem, and it does not respect the Constitution or the directive of the Supreme Court. But if Parliament is prepared o put in the provision that we suggest, that section 5 does not apply o aboriginal peoples exercising their rights, then that appears to be ettled.

Yes, I think we have to assume that the regulations in principle von't apply to Cree trappers and hunters. And by the way, that is what the James Bay agreement promises. In terms of the act, it is ery, very important to go beyond a non-derogation clause. What we're worried about is that perhaps people will say let's settle it by nutting in a non-derogation clause. I think more substantive changes o the bill are required.

Mr. Caccia: Would the rights extend to include commercial activities, or subsistence rights alone?

[Traduction]

faute de fonds, il est impossible d'effectuer la recherche voulue ou de mettre à jour tous les chiffres permettant de prendre les décisions judicieuses.

Je ne peux m'empêcher de revenir sur ce point. Les plus belles lois du monde, la meilleure gestion coopérative et les meilleurs conseils ne peuvent rien, si l'argent fait défaut. Si bons soient les projets, ils sont voués à l'échec.

M. Adams: Merci beaucoup.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Merci beaucoup.

Une précision: c'est la première fois que notre comité étudie véritablement ces projets de loi qui étaient encore à la Chambre le 6 mai dernier.

M. Caccia (Davenport): Dois-je conclure, si le Comité faisait incorporer au projet de loi un amendement correspondant à la prescription de la Cour suprême, comme vous le demandez dans votre mémoire, à la page 33, sous la rubrique «Conclusion», que cet amendement répondrait aux doléances des 32 pages qui précèdent?

M. Hutchins: Si le Comité acceptait tous les amendements que proposent les Cris dans leur mémoire, cela répondrait en effet à toutes nos doléances. Nous nous réserverions sans doute un deuxième droit de regard, mais le projet de loi en soi est une loi générale d'habilitation. Ce sont les règlements qui pourraient poser problème, mais si l'on établit que les règlements seront adoptés conformément aux droits des peuples autochtones découlant des traités, cela pourrait faire l'affaire pour l'instant.

Nous répétons que les droits des Cris découlent des traités et de l'article 35 qui enchassent ces derniers. Il est essentiel que les projets de loi le reconnaissent.

M. Caccia: Si je vous ai bien compris, M. Hutchins, la difficulté viendrait plutôt des règlements que du projet de loi lui-même?

M. Hutchins: Non, pas vraiment. C'est le projet de loi qui fait problème à cause de l'article 5 qui est une interdiction générale de chasser. C'est un très grave problème pour nous, car cela ne respecte ni la Constitution ni la prescription de la Cour suprême. Mais le dilemme serait résolu si le Parlement était disposé à adopter la disposition que nous avons suggérée, à savoir que l'article 5 ne s'appliquera pas aux peuples autochtones qui exercent leurs droits

Il faut supposer qu'en principe, les règlements ne s'appliqueront ni aux trappeurs ni aux chasseurs Cris, comme le stipule la Convention de la Baie James, soit dit en passant. Pour ce qui est de la loi, il est extrêmement important d'aller au-delà d'une clause de non-dérogation. Ce qui nous inquiète, c'est que l'on pourrait suggérer de résoudre ce dilemme en intégrant une clause de non-dérogation, alors que, d'après nous, il faudra apporter d'autres modifications de fond au projet de loi.

M. Caccia: Ces droits devraient-ils inclure les activités commerciales ou s'appliquer uniquement aux activités de subsistance?

Mr. Hutchins: The legal position of the Cree Nation is that it does include commercial activity. Now, commercial activity regulated by the Cree Nation, in a reasonable way, the agreement-

Mr. Caccia: Within the nation or outside the nation?

Mr. Hutchins: Perhaps you could ask that of Grand Chief Matthew Coon Come. If you're asking me, as a lawyer, I believe that aboriginal and treaty rights do include commercial exercise of those rights and I think these matters are before the Supreme Court now, certainly out in British Columbia. The James Bay and Northern Quebec Agreement, by the way, does talk about exchange, barter and sale of by-products, so there is already a recognition, and... I might just add, by the way, that the James Bay and Northern Quebec Agreement has just been formally amended by complementary agreement number 12, recognizing the right now to hunt for commercial purposes, under a regime negotiated. So this instrument does recognize the right to hunt for commercial purposes, certain species.

Mr. Caccia: Thank you. Very briefly, Mr. Chesley Andersen, may I ask, is it fair to conclude that the essence, the nub of your submission today, is that key passage expressed on page two, in the second paragraph, where it reads: "To the extent that these two acts and their amendments are complementary to the agreements, we support them." Is that the heart of your submission today?

Mr. Andersen: Yes, I think generally we do support what we anticipate. . . Because we have been involved in the processes, there will be much further discussion prior to conclusion in terms of the Migratory Birds Convention. Based on that, we do support the amendment.

Mr. Caccia: I'll just conclude with a footnote to what Mr. Abbott said in his earlier intervention a few minutes ago. May I have his M. Abbott. Monsieur Abbott, puis-je avoir votre attention? attention for a moment?

As a footnote to his intervention, I might add this. He is quite accurate when he spoke about the concern of all parliamentarians from all parties as to the possibility of doing all stages on the same day when the matter comes up at second reading.

I can only attribute that proposition—as you know, this was then modified and that's why we are here today—to a very zealous assistant to the minister who thought that would be the best way to help her minister to put the legislation through as quickly as possible. Then it would be one less burden to carry. That is the only explanation that one can give as to why that proposal was made.

I might just add, Madam Chair, that I would be very grateful to you if perhaps we could get the advice of the legislative counsel-not perhaps today, but in subsequent meetings—as to how an amendment ought to be drafted in a manner that would meet the viewpoints made here this morning.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): Thank you. Yes.

[Translation]

M. Hutchins: La nation-clé a toujours soutenu que ces droits s'appliquaient en toute légalité aux activités commerciales. En ce qui concerne la Convention, les activités commerciales telles que régies par la nation Cree doivent être menées de façon raisonna-

M. Caccia: Sur le territoire de la nation ou à l'extérieur du territoire?

M. Hutchins: Vous devriez peut-être vous adresser au grand chef. Personnellement, en tant qu'avocat, je crois que les droits issus des traités et les droits des autochtones s'appliquent aux activités commerciales, mais cette question a été portée devant la Cour suprême, en tout cas en Colombie-Britannique. Soit dit en passant, la Convention de la Baie James et du Nordquébecois s'applique à l'échange, au troc et à la vente des constitue une secondaires, ce qui produits reconnaissance de ces activités. J'ajoute aussi que la Convention de la Baie James et du Nord-québecois vient d'être officiellement modifiée par l'adjonction d'un accord complémentaire, l'accord numéro 12, qui reconnaît le droit à la chasse pour des fins commerciales, dans le cadre d'un régime négocié. Vous voyez que ce texte juridique reconnaît donc le droit de chasser certaines espèces pour des fins commerciales.

M. Caccia: Merci. Monsieur Andersen, puis-je conclure que la clé de votre témoignage se retrouve dans votre mémoire, au second paragraphe de la deuxième page, là où vous dites que vous souscrivez aux deux projets de loi dans la mesure où les projets de loi et leurs amendements sont complémentaires aux conventions. Vous ai-je bien compris?

M. Andersen: Oui, je crois que nous souscrivons de façon générale. . . En ce qui concerne la convention concernant les oiseaux migrateurs, il reste encore beaucoup à faire en termes de pourparlers, mais nous participons de plein droit aux discussions. Cela dit, nous acceptons l'amendement.

• 1135

M. Caccia: Une petite observation au sujet de ce que vient de dire

M. Abbott a raison de souligner l'inquiétude que pourraient avoir les députés de tous les partis devant la possibilité que le projet de loi soit adopté tout d'un coup, à toutes les étapes, au moment de la deuxième lecture.

Cette démarche accélérée, projetée au début, a par la suite été modifiée, et c'est pour cela que nous nous retrouvons ensembles aujourd'hui. Cette proposition farfelue ne peut être attribuée qu'au zèle d'un adjoint de la ministre qui croyait à tort que la meilleure façon d'aider celle-ci, était de faire adopter à toute vitesse le projet de loi, car ce serait un fardeau de moins. C'est la seule façon d'expliquer cette proposition farfelue.

Madame la présidente, je vous serais reconnaissante de demander à nos conseillers législatifs-pas nécessairement aujourd'hui mais peut-être plus tard-comment on pourrait rédiger un amendement qui tiendrait compte de ce qui a été dit ce matin.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Oui, merci.

I had a quick discussion here. I'm only the vice-chair. Our chair is sitting over there. I think this is one of the days I would love to have been a committee member, but things always get exciting.

I think what we have to consider right now is that the legislation and the convention are separate, as well as the regulations. The scope of activity for this committee is the legislation. I think it's important for any kind of amendment to not go beyond the scope of the legislation itself.

Having said that, I think all of us were operating under the assumption that there was a recognition of aboriginal self-government and treaty rights. Sometimes, when you don't say a thing, it's not heard. Sometimes it's important to say a thing.

I sincerely appreciate the substantive recommendations you made, as well as those on process. Not being the chair of the committee, I assume that I am speaking for our chair, Mr. Caccia, and the other members of the committee, in saying on the record that this committee is doing business differently. We are looking for full participation and guidance. Your presence here today is an indication of that.

Take some of the other things you were talking about, especially in regard to enforcement and training, and the extra funding support. I think it's a very good lesson for us to understand that a piece of legislation can't stand in isolation. There has to be an infrastructure that supports it. We have to look at it in a very holistic way and understand actually how it's going to exist in the lives of people.

I would like to sum up by saying we are very honoured by your presence today and very enlightened by your presentation. We look forward to working with you in the future. Thank you.

Grand Chief Coon Come: Can I just make one last comment on what Charles Caccia asked in regard to the commercial aspect?

With any commercial operations, whether they are goose camps or at the level of a cottage industry, we're using the feathers, pillows, plankets, and so on, all in consideration of conservation and co-management. The concept is that the geese are first, the Cree are second, and sport hunters are third.

With that, I thank you very much.

The Vice-Chairman (Mrs. Kraft Sloan): Thank you. Mr. Sourque, with your indulgence, could we have you with the next set of presentations?

We'll adjourn just for five minutes. We'll have you back shortly. Thank you.

[Traduction]

Excusez cet aparté. Je suis la seule vice-présidente du comité, et notre président est assis à la table. Aujourd'hui, tout particulièrement, j'aurais bien aimé être assise à sa place et être simplement membre du Comité, mais je n'y peux rien.

Mais n'oublions pas que le projet de loi, la convention et les règlements sont trois choses distinctes. Or, notre Comité a pour fonction d'étudier le projet de loi. Par conséquent, les amendements ne doivent pas dépasser la portée de la loi elle-même.

Mais, cela dit, tous les membres du Comité tenaient pour acquis la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale chez les autochtones et les droits issus des traités. Comme ce qui est sous-entendu est parfois mal compris, il est peut-être important de verbaliser ce que l'on tient pour acquis.

Je vous remercie des recommandations que vous nous avez faites sur le fond et sur la forme. Au nom de notre président, M. Caccia, et de tous les membres du Comité, je voudrais officiellement que notre Comité se distingue des autres en recherchant la pleine participation de nos témoins et en sollicitant leurs conseils, comme le prouve votre présence ici aujourd'hui.

Vous nous avez parlé également d'application des règlements, de formation et d'aide financière supplémentaire. Il est bon pour nous que nous comprenions qu'un projet de loi ne peut pas être considéré isolément, en dehors d'une infrastructure permettant de l'étayer. Il nous faut une approche globale pour bien comprendre quelle répercussion il aura sur le quotidien des premiers intéressés.

Nous avons été très honorés de votre présence aujourd'hui et éclairés par votre témoignage. Je suis convaincue que notre collaboration sera des plus fructueuse. Merci.

Le grand chef Coon Come: Puis-je ajouter quelque chose au sujet de l'activité commerciale dont parlait M. Caccia?

Dans toutes nos activités commerciales, qu'il s'agisse de campements de chasse à l'oie ou d'industrie artisanale, nous avons à coeur la conservation de l'espèce et la saine cogestion, et ce jusque dans la façon dont nous utilisons les plumes d'oie dans les oreillers et les couvertures. Au premier rang, viennent les oies, ensuite les Cris et, en troisième lieu seulement, ceux qui s'adonnent à la chasse sportive.

Merci beaucoup.

La vice-présidente (Mme Kraft Sloan): Merci. Monsieur Bourque, pourrais-je vous demander de vous préparer à venir témoigner?

Nous levons la séance pendant cinq minutes. Merci.

• 1139

• 1154

The Chairman: Welcome. To resume the activity of this committee, we have Mr. James Bourque, the chair of the Canadian Lentre for Traditional Knowledge at the Canadian Museum of Nature.

Le président: Je vous souhaite la bienvenue. Nous reprenons les activités du Comité et nous accueillons M. James Bourque, qui préside le Centre canadien de connaissances traditionnelles au Musée canadien de la nature.

[Translation]

• 1155

We owe you an apology, Mr. Bourque, for not having listed you, probably because of a mistake on our part. We weren't quite sure whether you were coming. You will be first in making your presentation, followed by Terry Fenge of CARC and

M. Daniel Jauvin, le président de l'Association québécoise des ornithologues, n'est-ce pas?

If you wish you may make a brief statement so as to allow more time for questions.

Mr. James Bourque (Chairman, Centre for Traditional Knowledge, Canadian Museum of Nature): Thank you very much, Mr. Chairman. I'd like to say I'm pleased to be here to comment on Bill C-23 and Bill C-24.

I had a well-thought-out presentation, but after listening to Chief Coon Come and the presentation from ITC, it leaves me very little to say. So I'll just make up a bit of a presentation as I go along of some important things that have to be said.

First maybe I'll talk a bit about the migratory bird bill. As I understand it, this bill is legislation to implement an amended convention between the U.S. and Canada. The amendments to the current convention became necessary after our Constitution Act of 1982 was passed, because the Constitution Act recognizes the right of aboriginal people to harvest wildlife, particularly for food. So that work had to be done.

I'm just a bit ahead of myself. Maybe I should put this in a different context. First of all, I'm also a Cree with ancestry from western Canada. I lived a very traditional lifestyle on the land, hunting, trapping and fishing until fairly late in my life. Then I became a Cree game warden and worked in wildlife management for 34 years. I started out as a wildlife officer and wound up as a deputy minister of the department. They ran a department of renewable resources in the Northwest Territories for a number of years. I retired in 1992.

So I think I understand both sides of the issue—the issue of legislation and also the importance of wildlife to aboriginal people, particularly in the north.

I would also draw the committee's attention to the brief press release issued by the government and to the study done in 1991 on the importance of fish and wildlife in Canada to the gross national product. This release states wildlife contributed \$11.5 million to our gross national product and directly provided 250,000 jobs in Canada. Also, the estimated tax revenue to the government was \$4.4 billion. This is not a small issue we're talking about. It's an issue I think has to be given some serious attention.

I'm not sure how many people realize the importance of wildlife to aboriginal people, not only from an economic point of view but from a cultural and a spiritual point of view. Those of us who lived on the land for years and continue to enjoy the

Nous vous devons des excuses, monsieur Bourque, de ne pas avoir inscrit votre nom sur la liste des témoins. C'est probablement une erreur de notre part. Nous n'étions pas très sûrs de votre venue. Vous parlerez en premier et vous serez suivi de Terry Fenge, du Comité canadien des ressources de l'Arctique et de

Mr. Daniel Jauvin, who is president of the Association québecoise des ornithologues, is that it?

Je vous invite à faire une brève déclaration, afin que nous ayons davantage de temps pour les questions.

M. James Bourque (président, Centre de connaissances traditionnelles, Musée canadien de la nature): Merci beaucoup monsieur le président. Je dois dire tout d'abord que je suis heureux d'être ici pour commenter les projets de loi C-23 et C-24.

J'avais une présentation bien étoffée, mais après avoir écouté le chef Coon Come et la présentation du représentant d'ITC, il ne me reste plus grand-chose à dire. Je me contenterai donc de passer en revue quelques points importants.

Premièrement, je tiens à dire quelques mots au sujet du projet de loi sur les oiseaux migratoires. Si je comprends bien, il s'agit d'un projet de loi destiné à mettre en vigueur une convention modifiée entre les États-Unis et le Canada. Il est devenu nécessaire de modifier la convention actuelle après l'adoption de notre Loi constitutionnelle de 1982, étant donné que la Loi constitutionnelle reconnaît le droit des peuples autochtones à chasser les animaux sauvages, en particulier comme source d'alimentation. Il fallait donc faire du travail de ce côté.

Mais j'anticipe quelque peu. Peut-être devrais-je aborder les choses sous un autre angle. D'abord, je suis moi-même un Cri dont les ancêtres habitaient l'Ouest du Canada. J'ai vécu un mode de vie très traditionnel pendant une bonne partie de ma vie, vivant de la chasse, du piégeage et de la pêche. Je suis ensuite devenu garde forestier Cri et je me suis occupé de gestion de la faune pendant 34 ans. Au début, j'étais un simple garde forestier et je suis finalement devenu sous-ministre. Pendant nombre d'années, il y avait un ministère des Ressources renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest. J'ai pris ma retraite en 1992.

Je crois donc que je comprends les deux aspects de la question, c'est-à-dire, d'une part, la législation et, d'autre part, l'importance de la faune pour les autochtones, en particulier dans le Nord.

J'attire également l'attention du Comité sur le bref communiqué publié par le gouvernement et sur l'étude effectuée en 1991 au sujet de l'importance du poisson et de la faune au Canada en ce qui a trait au produit national brut. Dans ce communiqué, on dit que la faune représente un apport de 11,5 millions de dollars à notre PNB et emploie directement 250 000 personnes au Canada. Par ailleurs, on estime que le gouvernement en retire des recettes fiscales de 4,4 milliards de dollars. C'est donc loin d'être négligeable. C'est un dossier qui mérite d'être étudié sérieusement.

Je ne sais pas s'il y a beaucoup de gens qui se rendent compte de l'importance de la faune pour les autochtones, non seulement sur le plan économique, mais aussi du point de vue culturel et spirituel. Ceux qui, comme moi, ont vécu dans la

land understand clearly what it's like to be able to get your food from nature pendant des années et qui continuent d'aimer la nature Territories to take game for food. I think to continue to be able to do that is very important.

[Traduction]

the land. I still hunt and I exercise the right we have in the Northwest sauvage savent ce que c'est que de pouvoir tirer sa subsistance et sa nourriture de la nature. Je continue de chasser et j'exerce le droit que nous avons dans les Territoires du Nord-Ouest de prendre du gibier sauvage pour nous nourrir. C'est très important de pouvoir continuer à le faire.

• 1200

As far as this document, Bill C-23, is concerned, I can't see any place in that bill where it would interfere with the ability of Canada to proceed with amendments to the convention. I think those are two different issues. The convention that's currently being negotiated with the United States, I hope, would clearly recognize the role that aboriginal people must play and continue to play in management of wildlife particularly.

We like the notion that we'll expand our limit, the 200-mile limit. Particularly in the north, that's a very, very important issue. We like the penalty section because the penalty section will be a first step by government to recognize their fiduciary responsibility as far as aboriginal people go. I think this is a good step.

I guess basically what is important to me and probably many of us n the Northwest Territories is that we see this as a first step of a plan hat will allow us to continue to harvest wildlife in a sensible and responsible manner. I think, as a person that has children and grandchildren, I'd like to see this happen.

For those reasons we support the legislation, both bills. We could argue fine points of the bill—it needs amendment here; it needs amendment there. Those are all things, I think, that are good liscussions.

But the fact of the matter is, this initiative has been taken. The fact of the matter is we'll have something that is concrete. That we can begin to protect the integrity of wildlife and birds and fish across Canada I think is a step in the right direction.

Regarding the whole notion of public consultation, the Sparrow lecision has clearly indicated, clearly said, that before any major piece of legislation is passed by any jurisdiction, there has to be a full or adequate consultation with aboriginal people.

I'd like to take that a step further and maybe just talk about wo basic recommendations I would like to make to this committee to consider. One is that, and I think it was touched n earlier by Mr. Coon Come, the federal government continue o take the lead role in this area of conservation of wildlife. This has o be because if something happens in Canada, with other urisdictions, it's Canada that's going to be looked upon by other ountries that are following up.

I think Canada has to work very closely with all the provincial urisdictions, but particularly with aboriginal First Nations, and stablish co-management regimes, establish a partnership where people can work together and deal with this important issue so we von't have to come back to it all the time and discuss it in forums like

Pour ce qui est de ce document, le projet de loi C-23, je ne vois pas en quoi il empêcherait le Canada de modifier la convention. Je pense que ce sont deux questions différentes. La convention que l'on négocie actuellement aux États-Unis reconnaîtra clairement, du moins je l'espère, le rôle que les peuples autochtones doivent jouer et continuent de jouer dans la gestion de la faune.

Nous aimons l'idée que nous allons repousser nos limites, je veux parler de la limite des 200 milles, partout dans le Nord. . . c'est très très important. Nous aimons les dispositions relatives aux pénalités parce que ce sera pour le gouvernement un premier pas vers la reconnaissance de son rôle de fiduciaire à l'égard des autochtones. Je trouve que c'est une bonne mesure.

Au fond, ce qui importe pour moi et probablement pour beaucoup d'entre nous dans les Territoires du Nord-Ouest, est que nous y voyons la première étape d'un plan qui nous permettra de continuer à récolter la faune de manière raisonnable et responsable. Comme j'ai des enfants et des petits-enfants, j'espère que nous pourrons continuer dans cette voie.

C'est pourquoi nous appuyons les mesures proposées dans les deux projets de loi. On pourrait discuter de points de détail au sujet du projet de loi; il a besoin d'améliorations ici ou là. Il y a place pour une bonne discussion.

Mais il n'en demeure pas moins que cette initiative a été prise. Nous aurons enfin quelque chose de concret. Je pense que c'est un pas dans la bonne direction que nous puissions commencer à protéger l'intégrité de la faune, des oiseaux sauvages et des poissons partout au Canada.

Au sujet des consultations publiques, la décision Sparrow dit clairement qu'il faut consulter pleinement les autochtones avant d'adopter toute mesure législative d'importance.

Je voudrais maintenant être un peu plus précis et faire deux recommandations fondamentales au Comité. La première, dont M. Coon Come a parlé tout à l'heure, est que le gouvernement fédéral devrait continuer de jouer un rôle de premier plan dans tout le domaine de la conservation de la faune. Il ne peut en être autrement parce que si quelque chose se passe au Canada, c'est vers le Canada que se tourneront d'autres pays qui suivent la situation de près.

Je pense que le Canada doit travailler en étroite collaboration avec toutes les autorités provinciales, mais surtout avec les Premières Nations et doit établir des régimes de cogestion, établir un partenariat permettant aux gens de travailler main dans la main et de régler ces questions importantes afin que nous n'ayons pas besoin de revenir constamment pour en discuter à des tribunes comme celles-ci.

[Translation]

1205

I think some jurisdictions are missing out on an awful lot when they don't go to the aboriginal people, particularly the elders, and get the benefit of their wisdom and knowledge of wildlife. We have modern science on one hand and we also have the traditional way of doing things, the traditional way of managing wildlife. To me, as a wildlife manager all my life, that's a very serious component of an overall management regime. So I think this has to be done.

The next recommendation would be to ensure that there are adequate funds for the Government of Canada, whether it be the Canadian Wildlife Service or whatever department is taking a lead in this role, enough funds to provide for this comanagement and to provide for the studies that have to be undertaken to ensure that wildlife is properly managed and also to ensure that there is a comanagement regime that is meaningful. Once you have that in place, then we won't have the discussion or argument about whether or not people are consulted, because you're consulted from day one. You're part of the overall decision—making process.

I think this is the only way to go because wildlife, particularly in the 1990s, is going to be important for us. As I said earlier, it is of utmost importance because not only could it provide an income to people who are working in related areas, but it also provides food directly to the table. I think we can't underrate that need.

With that, I want to reiterate that we fully support the legislation, notwithstanding the fact that there may have to be some amendments. This happens. It has to be massaged as you go along, but the notion that legislation is being put forward to finally recognize the value of this resource I think is a good thing.

I want to thank you very much, If there are any questions, I'll try to answer them.

The Chairman: Thank you, Mr. Bourque. Just for the record, would you want to be registered here today as a member of the Royal Commission on Aboriginal Peoples or as the chair of the Centre for Traditional Knowledge?

Mr. Bourque: Mr. Chairman, I work in so many areas. I chair the Natural Conservation Trust of the Northwest Territories Trust Board. I worked with the Royal Commission. I chair the centre. It doesn't really matter to me, sir; any one that is convenient to you will be great. Or if you want to register me as an elder from the Métis Nation, Northwest Territories, that's fine.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Fenge, please, if you could make a brief presentation.

Mr. Terry Fenge (Executive Director, Canadian Arctic Resources Committee): Thank you.

Good afternoon. My name is Terry Fenge. I'm the executive director of the Canadian Arctic Resources Committee, which is a public interest organization with offices here in Ottawa, an organization that deals with issues primarily in northern Canada

Je pense que certaines autorités ratent une belle occasion lorsqu'elles négligent de consulter les autochtones et particulièrement les aînés, ce qui leur permettrait de bénéficier de leur sagesse et de leurs connaissances de la faune. Nous savons nous servir des outils de la science moderne, mais nous avons également l'avantage de connaître la façon traditionnelle de faire les choses, de gérer la faune. Pour moi, qui me suis occupé de gestion de la faune toute ma vie, c'est un élément très important de tout régime global de gestion de la faune. Je pense donc qu'il faut que ça se fasse.

Je recommande ensuite de faire en sorte qu'il y ait suffisamment d'argent à la fonction publique fédérale, que ce soit au Service canadien de la faune ou dans tout autre service qui prendra l'initiative à cet égard, suffisamment d'argent disaisje pour permettre cette cogestion dont je parlais et pour effectuer les études dont on a besoin pour s'assurer que la faune est bien gérée et aussi pour s'assurer que le régime de cogestion est bien mené. Une fois que tout cela sera en place, il n'y aura plus de discussions ni de controverses quant à savoir si les gens sont consultés, parce qu'ils auront été consultés depuis le tout début. Nous ferions ainsi partie intégrante du processus de décision.

Je pense que c'est la seule manière de procéder parce que la faune, surtout dans les années quatre-vingt-dix sera très importante pour nous. Comme je le disais tout à l'heure, c'est de la plus haute importance, non seulement parce qu'il y a bien des gens qui en tirent leur gagne-pain dans des domaines connexes, mais aussi parce que cela apporte de la nourriture directement sur la table. Je pense que nous ne pouvons pas sous-estimer ce besoin.

Cela dit, je veux réitérer le fait que nous appuyons pleinement le projet de loi, sous réserve d'y apporter quelques petits amendements. Cela arrive. Il faut peaufiner tout cela au fur et à mesure du débat, mais le fait que l'on veuille légiférer pour reconnaître enfin la valeur de cette ressource est à mon avis une excellente chose.

Je vous remercie beaucoup. S'il y a des questions, j'essaierai d'y répondre.

Le président: Merci monsieur Bourque. Aux fins du compte rendu, voulez-vous apparaître en tant que membre de la Commission royale sur les peuples autochtones ou que président du Centre de connaissances traditionnelles?

M. Bourque: Monsieur le président, je travaille dans tellement de domaines. Je préside la Fiducie de conservation naturelle du conseil de fiducie des Territoires du Nord-Ouest. J'ai travaillé avec la Commission royale. Je préside le centre. Je n'ai pas de préférence monsieur; choisissez le titre qui vous semble convenir le mieux. Ou encore, vous pourriez aussi m'inscrire à titre d'ancien de la natior Métis des Territoires du Nord-Ouest.

Le président: Merci beaucoup.

Monsieur Fenge, vous avez la parole pour une brève présentation

M. Terry Fenge (directeur exécutif, Comité canadien de ressources de l'Arctique): Merci.

Bon après-midi. Je m'appelle Terry Fenge. Je suis lé directeur exécutif du Comité canadien des ressources de l'Arctique, organisation d'intérêt public qui a des bureaux ici à Ottawa et qui s'occupe essentiellement de dossiers concernant le

and Yukon and the northern Northwest Territories and other Nord du Canada, le Yukon, les Territoires-du-Nord-Ouest et circumpolar lands. We have a membership of about 8,000 or 9,000 and we are an organization that relies upon finances received from our members and from private research foundations.

For the record, I will tell you that we don't receive any government money or government grants. We are an independent organization.

Let me introduce two people who will actually be presenting the brief to you. Mr. Nigel Bankes is an associate professor of law at the University of Calgary and he is also the chair of the Canadian Arctic Resources Committee. Leslie Beckmann is a senior policy analyst with CARC and deals primarily with marine affairs.

I wish to say one or two introductory comments. First of all, we have provided you with a brief. The brief has two main sections dealing with both acts and it has one or two appendices to it. We've also made available for you a copy of Northern Perspectives, which is the quarterly policy journal published by CARC dealing specifically with potential amendments to the Migratory Birds Convention.

• 1210

I do apologize that this information is only in English. Of course we would like it to be in French as well, but we had very little time in which to prepare this brief for you. So I ask your indulgence there, Mr. Chairman.

The Chairman: Could you give us a summary of your recommendations?

Mr. Fenge: I will pass it on to Nigel to kick things off and then Leslie will finish the presentation.

Mr. Nigel Bankes (Associate Professor of Law, Faculty of Law, University of Calgary; and Chair, Canadian Arctic Resources Committee): Thank you, Mr. Chairman and members of the committee

I am going to speak to the recommendations in relation to Bill C-23, the Migratory Birds Convention Act amendment. If you take a look at our brief you'll see the recommendations are collected at the end. They basically fall into three groups. The first group deals with habitat concerns, the second group deals with the protection of aboriginal and treaty rights, and the last recommendation deals with a question of appropriate procedure.

I should say at the outset we see the amendments to the Migratory Birds Convention Act as an opportunity. We note his act has been in place essentially in its current form since 1917. It's being opened up for amendment now in 1994, and I think it behoves us to ask if it's appropriate that we simply make what are really relatively minor amendments to this legislation or if we should be asking more fundamental questions about whether this egislation meets the needs of the latter part of the 20th century, going nto the 21st century.

With that introductory comment, I'll simply take you hrough the recommendations we make at the end of the brief and provide some of the supporting rationale for the ecommendations. As I said, the first four recommendations deal

[Traduction]

d'autres territoires circumpolaires. Nous avons de 8 000 à 9 000 membres et notre organisation tire ses ressources des cotisations de nos membres et aussi de fondations de recherches privées.

Je tiens à préciser que nous ne recevons aucune subvention gouvernementale. Nous sommes une organisation indépendante.

Je voudrais vous présenter deux personnes qui vont se charger de vous livrer notre mémoire. M. Nigel Bankes est professeur de droit à l'Université de Calgary et il est également président du Comité canadien des ressources de l'Arctique. Leslie Beckmann est analyste principale des politiques au comité et s'occupe principalement des dossiers maritimes.

Je voudrais faire une ou deux remarques en guise d'introduction. Premièrement, nous vous avons fait parvenir un mémoire. Il comprend deux grandes parties traitant des deux projets de loi et il comporte un ou deux appendices. Nous vous avons également fait parvenir copie d'un numéro de Northern Perspectives, bulletin trimestriel publié par le comité dans lequel on traite explicitement des modifications éventuelles à apporter à la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateur.

Je suis désolé, mais nous avons cette information en anglais seulement. Bien sûr, nous aimerions pouvoir vous la présenter en français également, mais nous avons eu très peu de temps pour préparer ce mémoire. Je vous demande donc votre indulgence, monsieur le président.

Le président: Pouvez-vous nous résumer vos recommandations.

M. Fenge: Je vais céder la parole à Nigel qui va commencer l'exposé après quoi Leslie le terminera.

M. Nigel Bankes (professeur de droit associé, Faculté de droit, Université de Calgary; et président, Comité canadien des ressources de l'Arctique): Merci, monsieur le président, membres du comité.

Je vais vous exposer nos recommandations en ce qui concerne le projet de loi C-23, Loi mettant en oeuvre la convention pour la protection des oiseaux migrateurs. Si vous consultez notre mémoire, vous y trouverez à la fin une liste de recommandations. Elles se répartissent en trois groupes principaux. Le premier groupe porte sur l'habitat, le second sur la protection des droits autochtones et de traité et, enfin, le troisième sur une question de procédure.

Je dois préciser tout de suite que pour nous cet amendement à la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs représente une excellente occasion. En effet, cette loi existe depuis 1917 et n'a pratiquement pas changé de forme. Aujourd'hui, en 1994, on décide d'y apporter des amendements, et nous ne pouvons nous empêcher de nous demander si dans ces conditions il suffit d'apporter des amendements relativement mineurs ou s'il ne vaudrait pas mieux remettre cette loi en question d'une façon plus fondamentale, et se demander si elle est bien conforme à la situation qui prévaut en cette toute fin du XXe siècle, à quelques années du XXIe siècle.

Cette introduction étant faite, je vais passer en revue les recommandations dont vous trouverez la liste à la fin de notre mémoire et vous expliquer le raisonnement qui les justifie. Comme je vous l'ai dit, les quatre premières recommandations

convention itself-what it says about habitat protection.

In fact the convention unfortunately says very little, but what it does tell us is the contracting parties back in 1916 were going to attempt to put in place a system of preservation. A system of preservation must include more than just the regulation of hunting; it must include protection of habitat, flyways and nesting areas. That in fact has been in some respects the view adopted by the convention. It's broader than just dealing with hunting, and the evidence for that is of course the migratory bird sanctuary regulations, which provide for the creation of migratory bird sanctuaries.

Our first recommendation therefore is the statement of purpose of the bill should be amended to more closely track the language of the preamble of the convention. It should specifically refer to giving effect to the convention and the adoption of a system of preservation contained within the convention. This is really the basis for building on the habitat protection issue.

Second, we take the view that the issue of migratory bird sanctuaries has to be dealt with much more thoroughly in the legislation. If one looks at the old Migratory Birds Convention Act or even at the proposed bill, there's a very thin basis for protecting migratory bird sanctuaries. The authority, I think, is found in the regulation-making power, paragraph 12(1)(i) of the legislation.

The Chairman: I'm sorry to have to intervene here, but at the rate you're progressing we will have no time for questions. Therefore, I would be extremely grateful to you if you could give us really a summary, the substance of your recommendation, so as to permit the other witnesses to speak and the members to ask questions. I apologize for that. But we are running behind schedule today.

Mr. Bankes: Thank you, Mr. Chairman. I'll try to comply with that direction. To summarize recommendations 2, 3 and 4, what they say is, let us look in 1994 at the issue of habitat protection. There are a number of measures that one might use to protect habitat. Setting aside sanctuaries is simply one.

One might also look at other measures, such as a method of regulation, where someone proposes to change the use of critical migratory bird habitat. Shouldn't there be some mechanism in this legislation that calls upon such an individual

[Translation]

with habitat protection. Our argument here is the Migratory portent sur la protection de l'habitat. L'argument que nous Bird Convention Act has been conceived of primarily, I think utilisons ici c'est que la Loi sur la convention concernant les it's fair to say, as a hunting statute and not as a habitat oiseaux migrateurs était au départ principalement un statut sur protection mechanism. We take the view there is an opportunity la chasse et non un mécanisme de protection de to deal in this piece of legislation more thoroughly with the issue of l'environnement. Une occasion s'ouvre aujourd'hui de réexaminer habitat protection. The starting point for that, I think, is the la législation d'une façon plus approfondie à la lumière de la protection de l'habitat. La convention proprement dite est un point de départ tout désigné pour cet exercice, les dispositions de cette convention en ce qui concerne la protection de l'habitat.

> En fait, c'est regrettable, mais la convention ne dit pas grand chose sinon qu'elle observe, en 1916, que les parties contractantes vont chercher à mettre en place un système de préservation. Or, un tel système doit forcément aller plus loin qu'une série de règlements sur la chasse; il doit parler de protection de l'habitat, de corridors de vol et d'aires de nidification. Dans une certaine mesure, cela a d'ailleurs été l'opinion adoptée par la convention. En effet, il ne s'agit pas uniquement de dispositions relatives à la chasse, comme en témoignent, bien sûr, les règlements sur les sanctuaires des oiseaux migrateurs qui prévoient la création de sanctuaires destinés aux oiseaux migrateurs.

> Notre première recommandation est donc la suivante, il faudrait remanier la déclaration d'intention de la loi pour suivre de plus près le libellé du préambule de la convention. En effet, il faudrait mentionner spécifiquement la mise en vigueur de la convention et l'adoption d'un système de préservation dont il était question dans la convention. Cela pourrait constituer la base d'un ensemble de dispositions sur la protection de l'habitat.

> Deuxièmement, nous considérons que la loi doit aborder d'une façon beaucoup plus exhaustive la question des sanctuaires destinés aux oiseaux migrateurs. Si l'on considère l'ancienne Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs, et même le projet de loi, les dispositions relatives à la protection des sanctuaires des oiseaux migrateurs sont très minces. A mon sens, on trouve ce pouvoir au paragraphe 12(1)(i) de la loi qui établit le pouvoir de réglementation.

1215

Le président: Je suis désolé, je suis forcé d'intervenir mais au rythme où vous allez nous n'aurons pas le temps de vous poser des questions. Par conséquent, je vous serais très reconnaissant de nous faire un véritable résumé, de nous donner l'essentiel de vos recommandations, ce qui permettra à d'autres témoins de prendre le parole et aux députés de poser des questions. Je suis vraiment désolé mais nous sommes en retard sur notre horaire.

M. Bankes: Merci, monsieur le président. Je vais essayer de me conformer à vos instructions. Pour résumer donc, les recommanda tions 2, 3 et 4 veulent dire: nous sommes en 1994, reconsidérons le protection de l'habitat. Plusieurs mesures pourraient nous aider dans cette entreprise, la création de sanctuaires en étant une parm d'autres.

On pourrait également considérer d'autres mesures, et et particulier s'interroger sur la méthode de réglementation; je veux parler des situations où quelqu'un propose de changer le monde d'utilisation d'un habitat qui a une importance critique

to inform the Canadian Wildlife Service to conduct an assessment of the proposed project, the effect that the project would have on migratory bird habitat? So you will see that the brief deals with a range of measures.

Moving then to the second category of recommendations, which are 5, 6 and 7, CARC takes the view that there is a need to deal with the question that has been raised by previous speakers this morning; namely, the adequate protection of aboriginal and treaty rights. We take the view, therefore, that at a minimum there should be a non-derogation clause in the bill. We ake the view that the Canadian Wildlife Service and the Department of Foreign Affairs should be redoubling their efforts to obtain an umendment to the convention.

And to pick up on something that one of the previous peakers raised about co-management, we see that there's a need to recognize the need for co-management agreements lirectly in this bill. We understand that in many parts of the country, where there are already land claim agreements in existence, there is a procedure for co-management. But in many of the other parts of the country that are covered by the number reaties, there is not such a procedure. Therefore, we suggest hat there should be an empowering section in this bill, mandating the Canadian Wildlife Service to enter into co-management agreements with aboriginal user groups.

To give a slightly different slant to that, we think that may be seful to the Canadian government in entering into negotiations with he Government of the United States, because it will allow the anadian Wildlife Service to say that we have mechanisms in place a Canada.

The final issue relates to a matter of procedure. We are questioning whether or not it is appropriate for amendments to the convention to e given the force of domestic law merely by an order of the minister, which is the procedure provided for under the legislation. We suggest a stead that a more appropriate procedure would be to have mendments tabled in the House, giving some opportunity for ebate.

With that I'll hand it over to Leslie, who is going to speak to the mendments to the Canada Wildlife Act, with one additional mment. The comments we made about recognizing the importance f migratory bird sanctuaries in the act itself also apply to the Canada Wildlife Act. There needs to be a better recognition in the Canada Wildlife Act of the circumstances under which national wildlife reas can be created, delisted, etc.

Thank you for your indulgence.

The Chairman: Thank you. Would you give your name, please, gain.

Ms Leslie Beckmann (Marine Conservation Adviser, Canaian Arctic Resources Committee): Yes. My name is Leslie eckmann. I'm working with CARC. As Terry mentioned, I'll be scusing my comments on marine issues specifically, and I will adeavour to be as brief as possible.

[Traduction]

pour les oiseaux migrateurs. Cette loi ne devrait—elle pas prévoir un mécanisme qui obligerait le proposant à informer le Service canadien de la faune qui, de son côté, ferait une évaluation du projet et de ses effets sur l'habitat des oiseaux migrateurs? Comme vous le voyez, notre mémoire expose toute une série de mesures.

Je passe maintenant à la seconde série de recommandations, les recommandations 5, 6 et 7; le CCFA considère que la protection des droits autochtones et des droits de traité doit absolument être abordée, c'est d'ailleurs une question qui a été soulevée par d'autres témoins ce matin. Pour notre part, nous pensons que le projet de loi devrait contenir au minimum une clause de non-dérogation. À notre avis, le Service canadien de la faune et le ministère des Affaires étrangères devraient redoubler d'efforts et obtenir un amendement à la convention.

Pour revenir sur une question soulevée plus tôt par un autre témoin, celle de la cogestion, nous pensons que ce projet de loi devrait reconnaitre spécifiquement la nécessité de signer des ententes de cogestion. Apparemment, il y a beaucoup de régions où des règlements fonciers ont été signés et où une procédure de cogestion a été mise en place. Malheureusement, dans beaucoup d'autres régions, un certain nombre de traités sont en place et cette procédure n'existe pas. Par conséquent, ce projet de loi devrait comprendre un article habilitant au terme duquel le Service canadien de la faune serait tenu de signer des accords de cogestion avec les groupes d'usagers autochtones.

Dans un ordre d'idées quelque peu différent, il serait bon que le gouvernement canadien entreprenne des négociations avec le gouvernement des États-Unis car, ainsi, le Service canadien de la faune pourrait dire que des mécanismes existent au Canada.

La dernière question est celle de la procédure. Nous nous demandons s'il est normal de donner force de loi à l'intérieur de nos frontières à des amendements à la convention, et cela au terme d'un décret ministériel; en effet, c'est la procédure prévue par le projet de loi. Au lieu de cela, il vaudrait beaucoup mieux que ces amendements soient déposés à la Chambre, ce qui permettrait d'en débattre.

Cela dit, je vais céder la parole à Leslie qui va vous parler des amendements à la Loi sur la faune du Canada et qui également vous fera part d'une autre remarque. Nous observons qu'il est important de reconnaître dans la loi l'importance des sanctuaires pour oiseau migrateur et ces observations valent également pour la Loi sur la faune du Canada. Cette loi devrait contenir des détails plus spécifiques sur les circonstances dans lesquelles des secteurs de préservation de la faune nationaux peuvent être créés, supprimés, etc.

Je vous remercie pour votre patience.

Le président: Merci. Voulez-vous nous redonner votre nom?

Mme Leslie Beckmann (conseillère en conservation marine, Comité canadien des ressources de l'Arctique): Oui. Je m'appelle Leslie Beckmann; je travaille pour le CCRA. Comme Terry vous l'a dit, je parlerai plus précisément des questions marines et j'essaierai de le faire le plus rapidement possible.

Essentially CARC's recommendations concerning the measures offered under the Canada Wildlife Act to marine areas between 12 and 200 nautical miles, and in the final analysis we would be supporting proposed amendments with several changes.

The first change I would like to bring to your attention is a recommendation that section 2 of the act be amended to further define protected marine areas. The definition itself is in the brief. We make the recommendation because the marine systems we are trying to protect are qualitatively different.

We're used to managing terrestrial systems in two dimensions and marine systems are three-dimensional. Each dimension is an important component of habitat for various species, so we must be very clear about the protection that is being offered and whether that protection is offered to all three species. We believe the definition that we are proposing will cover that.

The second recommendation is that we would encourage the standing committee to call back officials from Environment Canada to determine what this legislation can do in practical terms. As a result of that further questioning, the committee may wish to propose further amendments explicitly stating the goals and intentions of the act where marine-protected areas are concerned. We recommend this because we remain unclear as to what, in practice, Environment Canada can do to protect designated marine

The Chairman: Could you indicate to us from which text you're reading at the present time?

Ms Beckmann: The final section reads "Bill C-24, An Act to amend the Canada Wildlife Act, Submission by the Canadian Arctic Resources Committee". It begins with an overview and it's five pages long. If you don't have it, I can make my copy available to you.

The Chairman: Which page are you on?

Ms Beckmann: Page 2, paragraph 1(b), "Environment Canada does not have a mandate to manage and protect marine systems and their component species".

Mr. Fenge: This is the final five pages of the brief.

The Chairman: Please proceed.

Ms Beckmann: I've just spoken to you about the failure to define protected marine areas, which is paragraph 1(a), and I'm now proceeding with a brief overview of paragraph 1(b).

The recommendation, of course, is that the committee bring back officials from Environment Canada to question what the amendments concerning marine areas can do, in practice.

[Translation]

En ce qui concerne les éléments marins de la Loi sur la marine component of the Canada Wildlife Act are threefold. I faune du Canada, les recommandations du CCRA sont triples guess I should start by saying that, generally speaking, CARC is Je devrais dire tout de suite qu'en règle générale, et en principe not, in principle, opposed to the concept of extending protective le CCRA n'est pas contre l'idée d'étendre les mesures de protection qui figurent dans la Loi sur la faune du Canada aux secteurs marins qui s'étendent entre 12 et 200 milles nautiques. Er effet, en demière analyse, nous sommes d'accord avec les amende ments proposés, moyennant toutefois quelques modifications.

1220

Le premier changement sur lequel je veux attirer votre attention est la recommandation visant à modifier l'article 2 de la loi et à mieux définir les zones marines protégées. La définition elle-même se retrouve dans le mémoire. Nous faisons cette recommandation parce que les systèmes marins que nous voulons protéger son différents sur le plan qualitatif.

Nous avons l'habitude de gérer les systèmes terrestres dans les deux dimensions et les systèmes marins dans les trois dimensions Chaque dimension représente un habitat important pour diverses espèces, ce qui nous oblige à préciser le plus possible la protectior que l'on offre et à dire si cette protection est offerte aux trois espèces. Nous croyons que la définition que nous proposons remédiera à ce problème.

Dans notre deuxième recommandation, nous invitons le reconvoquer les responsable: permanent à d'Environnement Canada afin de préciser ce que cette loi peu faire sur le plan pratique. Après qu'ils auront posé d'autre questions, les membres du Comité voudra peut-être proposer de nouveaux amendements qui préciseront les buts et les intentions de la loi en ce qui concerne les zones marines protégées. Nous faison cette recommandation parce que nous ne savons toujours pas, el pratique, ce qu'Environnement Canada peut faire pour protéger le zones marines désignées.

Le président: Pouvez-vous nous dire quel texte vous êtes en trair de lire?

Mme Beckmann: La dernière partie s'intitule «Bill C-24, Aı Act to amend the Canada Wildlife Act, Submission by the Canadia Arctic Resources Committee». Le texte commence par un aperçu e compte cinq pages. Si vous ne l'avez pas, je peux vous donner le mien.

Le président: À quelle page êtes-vous?

Mme Beckmann: Page 2, paragraphe 1b), Environment Canada does not have a mandate to manage and protect marine systems and their component species.

M. Fenge: Ce sont les cinq dernières pages du mémoire.

Le président: Veuillez poursuivre.

Mme Beckmann: Je vous disais, il y a un instant, qu'on avait ma défini les zones marines protégées, ce qui est le sujet du paragraph 1a), et je vais vous donner maintenant une idée général d paragraphe 1b).

Ce que nous recommandons, bien sûr, c'est que le Comit reconvoque les responsables d'Environnement Canada pour leu demander ce que les modifications concernant les zones marine peuvent faire, en pratique.

[Texte]

As we understand it, the Department of Fisheries and Oceans has primary regulatory authority for the water column and everything in it. Therefore, practical questions remain about what Environment Canada can do. For example, can Environment Canada prevent marine mammal hunts? Can those prohibitions, if they choose to place them, be challenged? And to what extent does the DOE need the cooperation of the Department of Fisheries and Oceans? If significant cooperation is required, the question becomes, who has the lead on the issue of marine protection?

That brings me to the final point, which is outlined under section 2, "Potential for Amendments to Delay Oceans Management Legislation".

Our primary concern is that while this is a well-meaning tool, as outlined in the Canada Wildlife Act, we're concerned that it may have the effect of forestalling other promises for comprehensive ocean management legislation. We currently have more than 40 pieces of disparate legislation, which cover the marine environment in a sectoral way. This seems to be possibly another sectoral approach, whereas we had a promise in 1990, in the Green Plan, that that fragmented jurisdictional situation should be corrected.

The Green Plan promised a discussion paper on a Canada oceans act, which would include legislation for marine management and marine parks. Our question is how does this legislation and how do these amendments relate to the broader overall government goal of comprehensive ocean management? We would like to signal to the committee that we are afraid that this particular amendment might forestall activities by the Department of Fisheries and Oceans to release that discussion paper.

• 1225

Thus, our final recommendation urges this committee to call upon officials of the Department of Fisheries and Oceans to explain how this provision of the Canada Wildlife Act fits with their plans for the Oceans Act. We would ask this committee, if possible, to press the Department of Fisheries and Oceans for release of its long-promised and now overdue discussion paper.

I think I will draw my comments to a close there.

S'il y a des questions, je peux les accepter en français aussi.

Le président: Merci. M. Daniel Jauvin, président de l'Association québécoise des ornithologues. S'il vous plaît, à vous la parole.

M. Daniel Jauvin (président, Association québécoise des ornithologues): L'Association québécoise des groupes d'ornithologues, est une association qui regroupe les gens qui observent les oiseaux au Québec. Ça représente une trentaine d'organismes, et cette fédération comprend environ 5 500 membres. Moi-même, je suis président de l'association depuis 1985. Je suis bénévole. Je travaille comme médecin.

Pour notre intervention concernant le projet de loi en question, je tiens d'abord à souligner que nous sommes d'accord avec les deux projets de loi. Ce sur quoi nous faisons des réserves, ou qui nous pose des problèmes, c'est la convention.

[Traduction]

À notre avis, Pêches et Océans Canada est la première autorité réglementaire pour tout ce qui concerne les eaux. C'est pourquoi il subsiste des questions pratiques au sujet de ce qu'Environnement Canada peut faire. Ainsi, ce ministère peut-il interdire la chasse aux mammifères marins? S'il imposait de telles interdictions, celles-ci pourraient-elles contestées? Et dans quelle mesure le ministère de l'Environnement a-t-il besoin de la coopération du ministère des Pêches et des Océans. S'il faut une coopération importante, la question est de savoir qui a l'initiative en matière de protection des zones marines?

Ce qui m'amène à ma dernière observation, qui est expliquée à la partie 2 intitulée «Potential for Amendments to Delay Oceans Management Legislation».

Même s'il s'agit d'une disposition bien intentionnée, comme le veux la Loi sur la faune du Canada, nous craignons essentiellement que cela n'ait pour effet de retarder l'adoption de la loi générale sur la gestion des océans qui a été promise. Il existe à l'heure actuelle plus de 40 textes de loi qui touchent à l'environnement marin d'une manière sectorielle. Nous voici devant une nouvelle approche sectorielle, alors qu'on avait promis, dans le Plan vert de 1990, qu'on remédierait à cette fragmentation juridictionnelle.

Le Plan vert promettait la publication d'un document de discussion sur la future Loi sur les océans du Canada qui comprendrait des dispositions sur la gestion marine et les parcs marins. Nous nous demandons quel lien il y a entre cette loi et les modifications qu'elle contient et la stratégie générale de gestion des océans du gouvernement? Nous craignons, et nous tenons à le faire savoir au Comité, que cette modification ne retarde la publication de ce document de discussions par le ministère des Pêches et des Océans.

Donc, dans notre dernière recommandation, nous prions instamment le Comité de demander aux responsables du ministères des Pêches et des Océans d'expliquer dans quelle mesure cette disposition de la Loi sur la faune du Canada s'insère dans la future Loi sur le ministère des Pêches et des Océans. Nous demandons au Comité, si c'est chose possible, d'exiger du ministère des Pêches et des Océans qu'il publie le document de discussion qui a été promis il y a longtemps et qui tarde à paraître.

Je crois que je vais m'arrêter ici.

If there are questions, I can take them in french too.

The Chairman: Thank you. Mr. Daniel Jauvin, president of the Association québécoise des ornithologues. You have the floor, please proceed.

Mr. Daniel Jauvin (President, Association québécoise des ornithologues): The Association québécoise des ornithologues is an association for Quebec birdwatchers. It brings together about 30 organizations, and this federation has about 5,500 members. As for myself, I have been the association's president since 1985. I am a volunteer. I am a doctor by profession.

As for our position concerning the bill in question, I must make it clear right now that we are in agreement with both bills. Where we have reservations, or where we have problems, it is with the convention. [Text]

On pourrait diviser mon intervention en deux points très de la convention. La traduction utilise une nomenclature française des oiseaux, qui est complètement désuète, qui n'est plus utilisée, qui n'est plus à jour. C'est une nomenclature qu'on n'utilise plus depuis au moins une dizaine d'années. Et pour vous faciliter la tâche, je vous ai mis à la fin de mon mémoire, une traduction française qui utilise la nomenclature française des oiseaux qui est en usage actuellement.

Je vais vous donner quelques petits exemples rapides: par exemple, on utilise en anglais les termes génériques, on parle de groupes d'oiseaux, alors qu'en français on parle d'espèces, ce qui n'inclut pas du tout les mêmes espèces qu'en anglais. En anglais, on utilise toujours les termes au pluriel, alors qu'en français on utilise les termes au singulier, ce qui est inacceptable, parce que souvent, ça ne veut pas dire la même chose. Et puis en anglais on parle d'oiseaux perching bird, d'oiseaux percheurs, qui est un terme qui n'est jamais utilisé en français, car en français on les appelle des passereaux. Je pense que je vais m'arrêter là. Vous avez les références dans le texte et, en caractères gras, toutes les modifications qui devraient apparaître dans la nomenclature française.

Le deuxième point, concerne plus le niveau de la inutile de protéger. On les considérait comme nuisibles. Et ces alors que ce sont quand même des espèces d'oiseaux migrateurs. Je pense en particulier à plusieurs espèces de rapaces diurnes, les rapaces qui circulent durant le jour.

Or, parmi les rapaces diurnes, il y a beaucoup d'espèces qui sont menacées maintenant. Donc, ce sont des oiseaux qui migrent et ce sont des espèces menacées. Or l'objectif de la convention, c'était justement de se débarasser de ces oiseaux nuisibles qui tuaient d'autres oiseaux, et des animaux. C'était l'idée qui prévalait à ce moment-là. Aujourd'hui, heureusement, on a des lois provinciales qui protègent ces oiseaux-là. Mais ce serait peut-être quand même intéressant que les gens puissent inclure éventuellement dans la convention les autres espèces qui ne sont pas mentionnées, qui migrent également, et qui traversent donc notre territoire.

Je vous ai mis dans le mémoire, si vous regardez à la page 2, la facon dont on divise les oiseaux. Malheureusement, je n'ai pas eu le temps non plus d'en faire une version anglaise. Dans la convention, on divise les oiseaux—c'est une division artificielle mais, en tout cas, on va conserver celle-là-en trois grands groupes.

Les oiseaux migrateurs considérés comme gibier. Nous considérons que cette catégorie est adéquate et couvre toutes les espèces. Et adequate and covers all species. And the english and french c'est correct à la fois en anglais et en français.

La deuxième division c'est les oiseaux insectivores migrateurs. Et là, en anglais, on essaie de mentionner tous les noms de groupes d'oiseaux insectivores migrateurs qu'on rencontre au Canada. Mais, on a oublié plusieurs espèces,

[Translation]

I could sum up my presentation in two very brief points. rapides. Le premier, c'est au niveau de la traduction française The first one deals with the french translation of the convention. The french equivalents for bird names that you find in the translation are completely outdated, are no longer in usage. Those are equivalents that have been outdated for at least about ten years. And to make things easier for you, I have added at the end of my brief a list of the french equivalents for bird names that is in use today.

> I will give you a few short examples: For instance, in english you use generic terms, you are talking about groups of birds, whereas in the french version, we are talking about species, which do not include at all the same species as in the english version. In english, all the words are in the plural, whereas in french all the words are in the singular, which is unacceptable, because often we don't mean the same thing. And then, in the english version, you are talking about perching birds, oiseaux percheurs, which is a word that is never used in french, because in french, we call them passereaux. I think I'll stop there. You have the references in our brief and, in bold characters, all the changes which should appear in the list of french equivalents.

The second point deals more with the philosophy of the philosophie de la convention. La convention a été faite dans le convention. The convention was enacted in order to protect but de protéger les oiseaux qui migraient, qui traversaient le migratory birds, birds which were flying over Canada, to go to Canada, pour se rendre aux États-Unis ou ailleurs. Dans l'esprit the United States or elsewhere. In the minds of people, in 1917, des gens, en 1917, il y avait beaucoup d'espèces qu'on considérait there were a lot of species which they did not bother to protect. They were considered as pests. And that is why these species were espèces ne se retrouvent pas, de façon volontaire, dans la convention, deliberately excluded from the convention, but they remained migratory birds. Several species of day hunters, birds of prey which hunt in daytime, come readily to mind.

> In fact, among day hunters, there are many species that are threatened now. So they are migratory birds and they are threatened species. Now the goal of the convention was precisely to get rid of these predators which killed other birds and other animals. That was the prevailing idea then. Today, fortunately, we have provincial laws which protect these birds. But it might be interesting if people could eventually include in the convention these other species which are not mentioned, which also migrate, and which therefore fly over our territory.

I have included in the brief, if you look on page 2, a list of the various birds. Unfortunately, I did not have time to make a list of english equivalents. In the convention, birds are divided—this is an artificial division but, anyway, we will keep that one - in three main

The migratory game birds. We consider that this category is equivalents are the right ones.

The second group covers migratory insectivorous birds. And then, in the english version, we are trying to include all groups of migratory insectivorous birds that you encounter in Canada But several species were forgotten, deliberately or not, it's hard

[Texte]

volontairement ou involontairement, c'est difficile à dire. Il est to tell. It may be that they considered the list as sufficient in possible qu'à ce moment-là, on considérait que c'était suffisant. those days. Then, all species which exist but are not mentioned Alors, tous les groupes d'espèces qui existent mais qui ne sont pas mentionnés dans la convention, sont quand même couverts, parce qu'à la fin on mentionne tous les autres oiseaux percheurs qui se nourrissent entièrement ou principalement d'insectes. J'ai donc indiqué dans le mémoire toutes les autres espèces qui sont couvertes par la convention mais qui ne sont pas mentionnées. J'ai indiqué les termes génériques en anglais qui n'apparaissent pas dans la convention, ainsi que les termes génériques en français qui n'apparaissent pas.

Vous avez aussi, en caractères gras, certains groupes d'espèces que la convention semble avoir volontairement négligé de parler, en particulier tous les corvidés, corneilles, corbeaux, et tous les geais qui sont des espèces considérées comme nuisibles à cette époque et qu'on a volontairement laissé de côté. mais qui sont des espèces qui se nourrissent principalement d'insectes. Et aussi tous les oiseaux noirs, étourneaux, carrouges, quiscales, vachers, ou blackbirds, cobbers, starlings, qui sont aussi des espèces qui se nourrissent d'insectes, qui migrent et qui, à notre avis, devraient faire partie de la convention.

Les espèces qui ne sont pas en caractères gras, d'après moi, sont des espèces qui, de toutes façons, devraient apparaître, parce qu'elles sont couvertes par le terme perching birds. Je pense que plus on est précis, mieux c'est.

Par exemple le chardonneret jaune s'appelle gold finch en anglais. Cette espèce vient s'alimenter aux mangeoires, mange des graines mais mange aussi des insectes durant la période de reproduction. On utilise souvent la convention pour protéger cette espèce qui est capturée de façon illégale afin d'en faire un oiseau de cage, un canari, si l'on veut, à l'intérieur des maisons. Si on regarde le texte de la convention, on inscrit aussi les autres oiseaux percheurs qui se nourrissent entièrement ou principalement d'insectes. À partir de quand, un oiseau se nourrit-il principalement d'insectes? À partir du moment où il vit au Québec—parce qu'il y a des oiseaux qui se nourrissent de graines seulement quand ils sont en dehors du Québec. Quand ils arrivent au Canada, ils se mettent à s'alimenter d'insectes et ils nourrissent, ils slèvent leur famille, avec des insectes. Une fois que la famille est rendue à l'âge adulte, ils recommencent à se nourrir de graines. Est-ce qu'ils sont couverts? Est-ce qu'ils sont inclus?

En inscrivant tous les noms de genres, comme je l'ai fait dans le némoire, ça évitera tous les problèmes de contestation qui will avoid all the challenges that may come up. ourraient arriver.

La troisième catégorie, c'est tous les autres oiseaux migrateurs non considérés comme gibier, other migratory and non-game birds. Alors, là-dedans, il manque encore quelques spèces. Certaines semblent avoir été oubliées volontairement. Is sont encore en caractères gras: les cormorans, les pélicans. æ martin-pêcheur, king fisher, est une espèce qui a probablement été oubliée pour une raison inconnue. Les autre spèces qui ne sont pas en caractères gras devraient faire partie, I notre avis, de la convention, car ils font partie de la même famille, et sont très proches des espèces qui sont déjà mentionnées.

Je termine en parlant des rapaces, qu'on a volontairement en 1917 lécidé de ne pas inclure dans la convention.

[Traduction]

in the convention are still covered because at the end are mentioned all those perching birds which feed entirely or mainly on insects. That is why I indicated in the brief all those other species which are covered by the convention but which are not mentioned. I have indicated the english generic terms which do not appear in the convention, as well as the french generic terms which do not appear.

You also have, written in bold, several species which the convention seems to have deliberately forgotten, especially all corvidae, crows and so on, and all the jays which were species then considered as pests and which were deliberately left aside, but which are a species which feed mainly on insects. And also all blackbirds, starlings, blackbirds, cowbirds, which are also species which feed on insects too, which migrate and which, in our view, should be included in the convention.

The species which are not in bold characters, are species which, according to me, anyway, should be included because they fit the definition of perching birds. I think that the more precise you are, the better it is.

For instance, what you call gold finch in english is a chardonneret jaune in french. This specie eats from feeders, eats seeds in the mating season. We often use the convention to protect this specie which is caught illegally as cage birds or pet bird if you want. If you look at the text of the convention, other perching birds which feed entirely or mainly on insects are also included. So when does a bird begin to feed mainly on insects? When it lives in Quebec-because there are birds which feed on seeds only when they are outside Quebec. When they come to Canada, they begin to feed on insects and they raise their families on insects. Once the family reaches adult age, it goes back to seeds. Are they covered? Are they included?

By marking down all names of species, as I did in the brief, that

The third category covers all other migratory and non-game birds, oiseaux migrateurs non considérés comme gibier. Here again there are a few species missing. Some of them seem to have been forgotten deliberately. They appear in bold characters: cormorants, pelicans. The king fisher, martinpêcheur, is a specie that was probably forgotten for some unknown reason. The other species which are not in bold characters should be included in the convention, in our view, because they are part of the same family and they are very close to the species that are already mentioned.

In closing I want to mention the birds of prey, which they deliberately decided to exclude in the 1917 convention.

[Text]

C'est à peu près tout ce que j'avais à dire et je vous remercie beaucoup.

Le président: Merci, monsieur Jauvin, à propos de la nomenclature française. Je voudrais vous remercier de votre aide. À propos de la classification, on va naturellement présenter votre point de vue à M. Brackett, le directeur général du Service de la faune pour examiner votre proposition.

Now we come to the crunch of questions and answers. I have no name on my list here, but I am sure people are ready.

1235

Monsieur Chrétien, est-ce que vous voulez être le premier? Cinq minutes chacun.

M. Chrétien: Oui, merci monsieur le président.

Alors, si vous me permettez monsieur le président, je voudrais remercier nos derniers témoins de ce matin, et je voudrais demander que l'excellent rapport que nous a présenté le docteur Daniel Jauvin, notamment pour les traductions qu'il nous livre à la fin, soit entièrement annexé à notre ensemble. Vous n'avez pas d'objection docteur?

M. Jauvin: Absolument pas. Merci.

M. Chrétien: On a parlé tout à l'heure, et dans les témoignages précédents également, d'avoir une cogestion. Il y a un moment, le témoin du centre nous disait qu'il souhaitait avoir des fonds suffisants pour assurer une meilleure cogestion. Est-ce que vous pourriez, en quelques minutes, nous indiquer quel est le sens qu'on pourrait donner à une cogestion dans l'article? Quelle relation ça pourrait prendre?

Mr. Bourque: Co-management is an issue we have dealt with in the Northwest Territories for many years. Co-management appears in all claims that are negotiated and settled with aboriginal people.

It first started with the Inuvialuit in the western Arctic. They have co-management boards to deal with all the aspects of wildlife, environment, and fisheries. These boards are set up with aboriginal people from the land claim, from the Canadian Wildlife Service, Indian and Northern Affairs, and the territorial government.

They deal with all aspects of research and review all legislation that's being proposed by the jurisdiction in the north. Any legislation the territorial government puts forward is reviewed by these management boards.

There are other claims now in place. I am sure you are well aware, sir, that the Gwich'in is in place; they're setting up their boards. Nunavut is also being established. They have management boards within Nunavut. They're discussing now the Sahtu claim. Once that's in place, if it does come about, there'll be management boards established there, too.

We think co-management boards are the way of the future to manage wildlife collectively, to reduce the whole notion of

[Translation]

That's about all I had to say and I thank you very much.

The Chairman: Thank you, Mr. Jauvin, for your list of french words. I want to thank you for your help. About this classification, we will naturally forward your point of view to Mr. Brackett, the general director of the Canadian Wildlife Service who will review your proposal.

Nous voici maintenant à la période de questions. Je n'ai pas de nom sur ma liste, mais j'ai la certitude que nos députés sont prêts.

Mr. Chrétien, do you want to be the first one? We'll have five minutes each.

Mr. Chrétien: Yes, thank you, Mr. Chairman.

So, if I may, Mr. Chairman, I would like to thank our last witnesses this morning and I would like to move that the excellent brief presented to us by Dr. Daniel Jauvin, especially for the french translation that you find at the end, be added to the record in full. You have no objection, Doctor?

Mr. Jauvin: Absolutely none. Thank you.

Mr. Chrétien: It was said earlier, and in the preceding presentations also, that we should have co-management. A moment ago, the witness from the centre told us that he wanted sufficient funds to ensure a better co-management. Could you, in a few minutes, tell us what meaning we could give to co-management in this section? What kind of relationship would we then have?

M. Bourque: La cogestion est un enjeu qui nous est familier depuis de nombreuses années dans les Territoires du Nord-Ouest. Il est fait mention de la cogestion dans toutes les revendications territoriales qui ont été négociées et conclues avec les peuples

Cela a commencé avec les Inuvialuit de l'Arctique occidental. Il existe là-bas des conseils de cogestion qui s'occupent de tous les aspects de la faune, de l'environnement et des pêches. Ces conseils sont composés d'autochtones chargés des revendications territoriales, d'employés du Service canadien de la faune, du ministère des Affaires indiennes et du Nord et du gouvernement territorial.

Ces conseils sont chargés de toutes les questions de recherche et d'examen chaque fois que l'Assemblée législative du Nord propose une loi. Toute loi proposée par le gouvernement territorial est examinée par ces conseils de cogestion.

On négocie aujourd'hui d'autres revendications territoriales. Vous savez sûrement, monsieur, qu'on négocie actuellement Gwich'in; on est train de créer des conseils de cogestion là-bas. On est en train de créer également les conseils du Nunavut. Il y a des conseils de cogestion au sein du Nunavut. On examine actuellement la revendication Sahtu. Lorsqu'on sera parvenu à un accord, si cela se fait, on créera là-bas également des conseils de cogestion.

Nous croyons que les conseils de cogestion constituent la solution de l'avenir pour la gestion collective de la faune, pour conflicts on the use of wildlife and how wildlife is managed. As la réduction des conflits au sujet de l'utilisation de la faune et an aboriginal person, I know that wildlife in Canada is so de la gestion de la faune. En tant qu'autochtone, je sais que la

[Texte]

important that we need the collective wisdom of indigenous peoples, who have survived on the land for many, many generations and know the nature of wildlife and the movements of wildlife, to make a contribution.

Another type of management board is the Beverly and Qamanirjuaq Management Board; that is a multi-jurisdictional board in Canada that manages cariboo. There's another management board for the porcupine caribou; that's a board that manages caribou in the Northwest Territories, Yukon and Alaska. They deal with legislation being put into effect.

I think the whole notion of collectively putting the western knowledge and traditional knowledge together in managing this resource...you just get a better product.

M. Chrétien: Alors une petite question maintenant pour Daniel Jauvin.

J'ai appris beaucoup dans votre témoignage et je dois également vous remercier d'être venu à Ottawa ce matin témoigner à notre Comité. Je dois vous avouer que ça fait plaisir de voir un francophone venir témoigner à notre commission.

• 1240

J'ai appris tout à l'heure, dans votre témoignage, et cela se fait fréquemment dans ma région, que les gens capturent des chardonnerets que vous avez appelés sous un autre nom. Je pensais qu'on pouvait faire cela en toute légalité et il semblerait qu'on n'est pas dans la légalité la plus totale. J'ai appris cela.

Vous avez également dit tout à l'heure, qu'heureusement il y a des lois provinciales, comme au au Québec. J'ai toujours pensé, lorsqu'il était question d'oiseaux migrateurs, comme le canard, l'oie blanche, cela relevait du gouvernement fédéral et que c'étaient des officiers, par exemple, de la Gendarmerie royale du Canada qui devaient faire appliquer la loi. Est-ce que j'ai raison pour la deuxième partie?

Pour la première, j'aimerais que vous reveniez un petit peu là-dessus.

Le président: Une brève réponse s'il vous plaît.

M. Jauvin: Oui. Au québec, il est interdit de capturer et de garder en captivité toutes les espèces d'oiseaux sauvages en vertu de la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune, une loi provinciale.

Mais la loi fédérale également, avec la convention, interdit, et c'est marqué dans l'article 6, de capturer tous les oiseaux migrateurs insectivores. Donc, le chardonneret jaune, goldfinch étant le nom anglais, fait partie de ces espèces.

Donc, au Québec, on ne peut pas capturer et garder en captivité sans un permis spécial toutes les espèces d'oiseaux sauvages.

Pour l'autre partie de votre question, il y a beaucoup d'oiseaux migrateurs qui ne sont pas couverts par la convention. Heureusement, ils sont couverts par des lois provinciales maintenant. Les oiseaux rapaces, comme je le disais plus tôt, sont un bel exemple. Les faucons pèlerins, par exemple, sont des oiseaux rapaces qui sont menacés de disparition au Canada et ces espèces—là ne sont pas couvertes par la convention, on ne les mentionne nulle part. Heureusement, il y a des lois provinciales qui les protègent.

[Traduction]

faune au Canada est d'une importance telle que nous avons besoin de la sagesse collective des peuples indigènes, qui vivent de la terre depuis de nombreuses générations et connaissent la nature et les mouvements de la faune.

Le Conseil de gestion Beverly et Qamanirjuaq est un autre type de cogestion; il s'agit d'un conseil multi-juridictionnel qui gère le caribou au Canada. Il existe également le Conseil de gestion de la harde de caribous de la Porcupine; il s'agit d'un conseil qui gère le caribou dans les Territoires du Nord-Ouest, le Yukon et l'Alaska. Ce conseil gère la loi qui a été adoptée.

Je crois que toute cette idée qui consiste à unir le savoir occidental et le savoir traditionnel dans la gestion de cette ressource... donne tout simplement un meilleur produit.

Mr. Chrétien: So I have one little question remaining for Daniel Jauvin.

I learned a lot by listening to you and I must also thank you for coming to Ottawa this morning to appear before our committee. I must tell you that I am very pleased to hear a francophone testifying before our committee.

I found out earlier, in listening to you, and this is done often in my area, that people catch gold finches or *chardonnerets* in french which you called by another name. I thought this could be done quite legally and it seems that it is not legal at all. I found that out.

You also said earlier that, fortunately, there are provincial laws, as in Quebec. I had always thought, when we were dealing with migratory birds, like ducks, wild geese, that this was a federal jurisdiction and that it was incumbent upon the Royal Canadian Mounted Police officers, for instance, to enforce the act. Am I right for the second part?

For the first one, I would like you to comment a little further.

The Chairman: A brief answer, please.

Mr. Jauvin: Yes. In Quebec, it is forbidden to catch and hold in captivity all species of wild birds pursuant to the Act Respecting the Conservation and Development of Wildlife, which is a provincial act.

But the federal act also, along with the convention, forbids, and you will find this in section 6, the catching of all migratory insectivorous birds. So the gold finch, *chardonneret jaune* in french, belongs to these species.

So, in Quebec, you cannot catch and hold in captivity any of these wild birds without a special permit.

To answer the second part of your question, there are a lot of migratory birds that are not covered by the convention. Fortunately, they are now covered by provincial acts. Birds of prey, as I was saying earlier, are a good example of that. The peregrine falcon, for instance, is a threatened specie in Canada and such species are not covered by the convention, they are not mentioned anywhere. Fortunately, there are provincial acts protecting them.

[Text]

Par ailleurs, je ne sais pas comment c'est dans les autres provinces, mais au Québec, la Loi sur les oiseaux migrateurs est appliquée par les agents de conservation provinciaux et non pas par les fédéraux, parce que les fédéraux au Québec, à toutes fins pratiques, il n'y en a pas. Il y a peut-être un ou deux gardeschasse pour l'ensemble du territoire et encore, ce sont des agents de la Gendarmerie royale du Canada. Alors, ces gens-là ont souvent d'autres choses à faire que de faire appliquer la Loi sur la convention, sauf uniquement lorsqu'ils ont des plaintes Mais en dehors de cela, la Loi sur la convention au Québec est provincial game officers. appliquée par les agents de conservation provinciaux.

M. Chrétien: Merci, monsieur le président.

The Chairman: Thank you, Mr. Jauvin.

Mr. DeVillers: I would like to ask Mr. Fenge if he could perhaps comment on the Arctic Environmental Protection Strategy as it affects wildlife conservation, particularly in view of the bills we are reviewing now.

Mr. Fenge: I will take a try. It is a very general and broad question, however.

The Arctic Environmental Protection Strategy is a political, not a legal, agreement that was signed by the eight Arctic nations in 1991. One of the components of the Arctic Environmental Protection Strategy is called conservation of arctic flora and fauna. There is an international working group that's been established to pursue the conservation agenda within Arctic realms.

That's an initiative that's well worth while having a look at. It is too early to evaluate it or to judge its success or failure. However, I would ask you to note that ministers from all eight Arctic nations are scheduled to be in northern Canada next year. One of their key tasks will be to evaluate or to give a report card on the success of the AEPS, including the flora and fauna working group.

Mr. DeVillers: Do you think there is anything that might be forthcoming from those consultations that might impact on the provisions of the bill we're reviewing now?

• 1245

Mr. Fenge: Yes, I do. Quite recently, CARC obtained in Washington a copy of a presidential decision directive in draft form. That presidential decision directive suggested that the donnait à entendre que les Américains allaient bouger asse Americans were going to move relatively quickly on amendments to the Migratory Birds Convention. We took that as a oiseaux migratoires. Nous y avons vu un signe très positif et nou very positive sign, and we think that with the formal release of the espérons que la publication officielle de la politique Arctique U.S. Arctic policy in coming weeks, that should add impetus to this américaine dans les semaines à venir donnera un nouvel élan à tout whole question of amending the convention.

Mr. DeVillers: Thank you, Mr. Chair.

The Chairman: Thank you.

Mr. Fenge, when you spoke of the 1991 Arctic strategy, is that commonly referred to as the Rovaniemi agreement?

Mr. Fenge: That's correct, Mr. Chairman.

[Translation]

Moreover, I don't know what other provinces do, but in Quebec, the Migratory Birds Act is enforced by the provincial game officers and not by the federal ones, because for all practical purposes, there are no federal game officers in Quebec. There may be one or two game officers for the whole territory and again, these are members of the Royal Canadian Mounted Police. And again, these people often have other things to do than to enforce the act respecting the convention, except if they get precise complaints. Then they will enforce the act. But apart from plaintes précises. À ce moment-là, ils vont faire appliquer la loi. that, the act respecting the convention in Quebec is enforced by

Mr. Chrétien: Thank you, Mr. Chairman.

Le président: Merci, monsieur Jauvin.

M. DeVillers: J'aimerais que M. Fenge nous dise l'effet qu'aura la Stratégie pour l'environnement arctique sur la protection de la faune, tout particulièrement dans l'optique des projets de loi que nous étudions maintenant.

M. Fenge: Je vais essayer. Mais la question est très vaste.

La Stratégie pour l'environnement arctique est un accord de caractère politique, et non juridique, qui a été signé par les hui nations arctiques en 1991. L'un des articles de la Stratégie pour l'environnement arctique porte sur la protection de la faune et de le flore arctiques. Un groupe de travail international a été créé afir d'encourager la protection de la faune et de la flore arctiques.

C'est une initiative très intéressante. Il est trop tôt pour l'évalue ou dire si elle a réussi ou échoué. Je vous signale à ce sujet que le ministres des huit nations arctiques doivent se rencontrer dans le Nord du Canada l'année prochaine. Ils devront alors, entre autre choses, évaluer cette initiative ou dire dans quelle mesure l Stratégie a réussi, et cela comprend le groupe de travail sur la faun et la flore.

M. DeVillers: À votre avis, ces consultations pourraient-elle avoir une incidence quelconque sur les dispositions du projet de la que nous sommes en train d'étudier?

M. Fenge: Oui. Tout récemment, le CCRA a obtenu Washington copie d'une ébauche de directive présidentielle qu rapidement au sujet des modifications à la Convention sur le cette question de l'actualisation de la convention.

M. DeVillers: Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Je vous remercie.

Monsieur Fenge, lorsque vous parlez de la stratégie Arctique c 1991, est-ce ce que l'on désigne couramment sous le nom d'accor Rovaniemi?

M. Fenge: C'est juste, monsieur le président.

Texte]

Mrs. Kraft Sloan: This migratory bill is enabling legislation. To he witnesses in general, do you see any problems with the fact that he convention is coming down after the legislation?

Mr. Bankes: Maybe I'll take a first stab at answering that.

I think that as an organization we are a little bemused at the prospect of considering a complete change to the Migratory Birds convention Act at this time when there are outstanding issues in elation to the convention, particularly the issue of the aboriginal pring harvest. So I think that in a perfect world we would have referred to have seen amendments to the convention followed by mendments to the legislation.

To speak to the issue of the legislation being enabling legislation, we have raised in our brief a question about the appropriate balance retween the legislation and the regulations. We consider it to be appropriate not to define in much greater detail in the act the nature of sanctuaries, the protection to be given to sanctuaries, and the method of creating and delisting sanctuaries.

Mr. Bourque: I am not a lawyer. I've just worked with legislation ll of my life.

Once the amendments are done to the convention, I see it as a ractical way to get them implemented. So from our point of view we on't see any problem with the implementing legislation. This is egislation to enable implementation of the convention once it is egotiated and agreed to.

The big issue is how the amendment to the convention will be read, ecause that has to be changed. As I said earlier, that change became ecessary when the Constitution Act of Canada was passed in 1982. o I think this is a big issue, and I imagine there will be ongoing iscussions and negotiations as far as the wording of the amendment of the convention between Canada and the U.S.

Mr. Fenge: As a final comment, Mr. Chairman, I just wanted to sk you to ensure that our brief is formally appended to the record.

The Chairman: Yes.

Mr. Finlay (Oxford): I have a very general question, Mr. Chair.

We talked about Canada, the northern nations, and the U.S. Does als Migratory Birds Convention not include other nations where the irds that nest in the northern parts of Canada spend. . .? I'm thinking f South America, the Caribbean, etc. Does this convention cover lose countries as well?

Mr. Bankes: The answer to that is no. It is exclusively concerned ith the United States of America. The United States of America oes have bilateral migratory birds agreements with other countries, ach as the former Soviet Union and Mexico.

[Traduction]

Mme Kraft Sloan: Ce projet de loi sur les oiseaux migratoires est une loi habilitante. Ma question s'adresse aux témoins en général. Voyez-vous un problème dans le fait que la convention intervienne seulement après la législation?

M. Bankes: Je vais tenter de répondre en premier.

Notre organisation est quelque peu amusée par l'idée que l'on veuille entreprendre une refonte complète de la Loi sur les oiseaux migratoires à un moment où un certain nombre de questions sont encore en suspens au niveau de la convention, et particulièrement tout le problème de la chasse de printemps des autochtones. Idéalement, nous aurions préféré voir d'abord les modifications apportées à la convention avant que l'on change la loi.

Pour ce qui est du fait que la législation est une loi habilitante, nous avons soulevé, dans notre mémoire, le problème de l'équilibre à trouver entre la loi et le règlement. Nous déplorons que l'on ne définisse pas de façon plus détaillée dans la loi la nature des sanctuaires, la protection à accorder aux sanctuaires, ainsi que la méthode d'inscription et de désinscription des sanctuaires.

M. Bourque: Je ne suis pas juriste, mais j'ai travaillé avec des textes de loi pendant toute ma vie.

Une fois que les modifications auront été apportées à la convention, la loi me semble une façon assez pratique de les mettre en oeuvre au Canada. Donc, nous ne voyons pas de problème en ce qui a trait à la législation qui donne effet à la convention. C'est une loi qui permet tout simplement d'appliquer la convention une fois qu'elle aura été négociée et signée.

La grande question est de savoir comment la modification de la convention sera interprétée, car c'est cela qu'il faut changer. Comme je l'ai dit, ce changement est devenu nécessaire une fois que le Loi constitutionnelle de 1982 a été adoptée au Canada. C'est donc là la grande question et j'imagine qu'il y aura des discussions et des négociations assez longues entre le Canada et les États-Unis quant au texte de la modification de la convention.

M. Fenge: Une dernière remarque, monsieur le président. J'aimerais tout simplement m'assurer que notre mémoire sera officiellement annexé au procès-verbal de la séance.

Le président: Oui.

M. Finlay (Oxford): J'ai une question très générale, monsieur le président.

Nous avons parlé du Canada, des pays nordiques et des États-Unis. Est-ce que la convention sur les oiseaux migratoires n'englobe pas d'autres pays où séjournent les oiseaux qui nichent dans le Nord du Canada...? Je pense à l'Amérique du Sud, aux Antilles, etc. Est-ce que cette convention couvre également ces pays?

M. Bankes: La réponse est non. Elle intéresse exclusivement les États-Unis d'Amérique. Les États-Unis d'Amérique ont des accords bilatéraux sur les oiseaux migratoires avec d'autres pays, tel que l'ancien Union soviétique et le Mexique.

[Text]

[Translation]

1250

No doubt an issue for both the Canadian Wildlife Service and the Department of Foreign Affairs is the extent to which we should be looking at negotiating—either bilaterally with individual countries or multilaterally with a whole range of countries-appropriate instruments for the protection of migratory birds that spend a portion of their life cycle in Canada.

Mr. Finlay: I would think so.

The Chairman: Mr. Jauvin.

M. Jauvin: Il faut, je pense, se mettre dans le contexte de 1916 au moment où la convention a été adoptée entre le Canada et les États-Unis. Le problème qu'il y avait à ce moment-là, c'était la chasse commerciale des espèces qui entraînait une quasi-disparition de plusieurs espèces d'oiseaux migrateurs; l'objectif de ce traité-là était de protéger ces espèces. Énormément d'espèces avaient déjà disparu alors qu'elles étaient en quantité innombrable; je pense à la tourte, entre autres. C'est un bel exemple; c'est probablement une des espèces qui avait le plus grand nombre d'individus au monde et elle a disparu à cause de la chasse commerciale au Canada, mais surtout au États-Unis.

L'objectif de la convention, donc, c'était de protéger les espèces en faisant disparaître la chasse commerciale et en créant une sorte de réglementation pour protéger les oiseaux migrateurs insectivores. C'est dans ce contexte que l'entente a eu lieu entre le Canada et les États-Unis.

Maintenant, il y a des espèces d'oiseaux migrateurs, comme certaines espèces de canards, qui ont des problèmes de population avec des chasses qui sont trop intensives au Mexique, par exemple, ou dans les Antilles. Évidemment, il faudra des ententes pour ces cas-là. Il y en a qui sont en cours de négociation entre les États-Unis are being negotiated between the United States and these countries et ces pays-là.

The Chairman: Mr. Finlay.

Mr. Finlay: I just wondered whether any of the other witnesses had a comment, Mr. Chairman; that's all.

Mrs. Kraft Sloan: I was wondering if you could comment on the fines. Do you feel they're appropriate? Should they be higher? Are they a deterrent?

Mr. Bourque: From our point of view, the fines are adequate as long as there is the ability to enforce the legislation as passed.

As far as being a deterrent, it will be a partial deterrent, but those people who have money to spend on poaching have a great deal of money and they will continue to try to poach if they can. I suspect this would be a deterrent provided there's adequate enforcement. This is the reason I made the recommendation in my little presentation that adequate resources be allocated to the agencies responsible for carrying out this responsibility.

Mr. DeVillers: Related to that, I wonder if the witnesses would care to comment on the concept of minimum as opposed to maximum fines.

Il ne fait nul doute que tant le Service canadien de la faune que le ministère des Affaires étrangères auront à déterminer dans quelle mesure il conviendrait de négocier-soit bilatéralement avec chaque pays soit multilatéralement avec un ensemble de pays-des conventions appropriées en vue de la protection des oiseaux migratoires qui passent une partie de leur vie au Canada.

M. Finlay: Je le pense aussi.

Le président: Monsieur Jauvin.

Mr. Jauvin: I think we should look at the context in which the 1916 convention between Canada and the United States was made. The issue at that time was commercial hunting of species that was making several species of migratory birds nearly extinct; the purpose of this treaty was to protect these species. A great number of species had become already extinct while, before, there were countless numbers of them; one example is the passenger pigeon, one of the most common birds in the world that became extinct because of commercial hunting in Canada and mainly in the United States.

So the purpose of the convention was to protect species by prohibiting commercial hunting and creating a regulation to protect insect eating migratory birds. This was the background of the convention between Canada and the United States.

Now, there are several species of migratory birds, especially some species of ducks, whose numbers are dwindling because of excessive hunting in Mexico, for example, or the Caribbean. Agreements are obviously required in such cases. Some agreements

Le président: Monsieur Finlay.

M. Finlay: Je me demandais si d'autres témoins auraient une réponse à donner, monsieur le président, ce sera tout.

Mme Kraft Sloan: Que pensez-vous des amendes. Pensez-vous qu'elles sont suffisantes ou qu'elles devraient être plus élevées Sont-elles dissuasives?

M. Bourque: À notre sens, les amendes sont suffisantes condition qu'il existe des moyens de faire respecter la loi telle que promulguée.

Pour ce qui est de la dissuasion, ce sera une dissuasion partielle, mais ceux qui ont de l'argent à dépenser pour le braconnage ont beaucoup d'argent et ils continueront braconner s'ils le peuvent. Je pense que ce sera suffisammen dissuasif, à condition que la surveillance soit efficace. C'es pourquoi j'ai recommandé dans mon exposé que des ressource suffisantes soient allouées aux organismes chargés de faire respecté

M. DeVillers: À ce sujet, les témoins ont-ils un avis en ce qu concerne la notion d'amendes minimales par opposition au amendes maximales.

[Texte]

The Chairman: Could you perhaps combine remarks of a general nature as well as comments on the minimum fine, please?

Mr. Bourque: Well, to tell you the truth, I haven't thought about minimum fines. I suspect this would be something for the courts to deal with. There could be a great deal of variation because there are some judges who are much more concerned about wildlife and nature than others, and there'd be some difference.

But I haven't thought about it. I just thought about the notion of maximum fines; they'd be adequate if there was adequate enforcement.

The Chairman: Any other comments?

• 1255

Mrs. Kraft Sloan: I had another concern. I guess the problem really isn't so much overhunting as it is habitat protection and degradation. Is that the feeling of the witnesses here today?

Mr. Bankes: That's certainly the view of our organization. There toes not appear to be a problem with overhunting in Canada. There nay be a problem in the United States with an overly extensive narvest, but I don't think the scientific evidence available suggests here's an overhunting problem in Canada.

The issue is very much habitat protection. One of the main factors hat motivated our brief was that the legislation implementing the convention should take habitat concerns seriously.

M. Chrétien: J'aurais dû poser cette question ce matin, monsieur e président, aux représentants d'Environnement Canada, mais je la reformule ici, et peut-être que quelqu'un pourrait me répondre, possiblement Daniel.

Il y a une certaine espèce d'oiseau dont une partie migre, et l'autre partie reste chez nous, au Québec. Est—ce que cette espèce d'oiseau erait couverte par la Loi sur les oiseaux migrateurs?

M. Jauvin: La Loi sur les oiseaux migrateurs ne couvre pas slusieurs des espèces qui migrent aux États-Unis ou même dans l'autres pays; alors les espèces qui sont mentionnées dans la onvention sont toutes des espèces qui migrent. Pour celles qui ont là, il n'y a pas de problème, mais il en manque plusieurs. J'ai arlé du martin-pêcheur tout à l'heure, c'est un bel exemple; les siseaux rapaces, c'est un autre exemple d'espèces qui migrent mais jui ne sont pas couvertes par la convention.

Il y a d'autres espèces qui ne sont pas couvertes par la convention t qui ne migrent pas dans d'autres pays où on les chasse; tous les iseaux de la famille des galinacées, les perdrix, les gélinottes et ompagnie, ces oiseaux—là ne migrent pas et sont couverts par les lois provinciales.

Mais il y a quand même des espèces qui migrent, comme les aucons dont j'ai parlé tantôt, et les martins-pêcheurs; ces oiseaux-là nigrent, mais ne sont pas couverts par la convention.

Le président: Monsieur Jauvin, est-ce que vous aviez l'intention le faire une intervention en réponse à madame?

M. Jauvin: Juste un petit commentaire. L'une des raisons our laquelle il n'y a pas de surchasse significative au Canada et mon point de vue, aux États-Unis non plus, c'est en raison de 1 convention sur les oiseaux migrateurs qui a réglé ce problème

[Traduction]

Le président: Vous pourriez peut-être répondre aux deux questions en même temps?

M. Bourque: Eh bien, pour vous dire la vérité, je n'ai pas vraiment réfléchi à la question des amendes minimales. Je pense qu'il appartiendra aux tribunaux d'en juger. On pourrait bien assister à beaucoup de variations parce que certains juges sont beaucoup plus soucieux de la faune et de la nature que d'autres et il y aura forcément des variations.

Mais je n'y ai pas réfléchi. J'ai simplement réfléchi à la notion d'amendes maximales; elles seraient suffisantes s'il y avait un contrôle adéquat.

Le président: Autres interventions?

Mme Kraft Sloan: J'ai une autre préoccupation. Je pense que le problème ne tient pas tant à la chasse excessive qu'à la protection de l'habitat et à sa dégradation. Est—ce que les témoins partagent mon avis?

M. Bankes: C'est certainement l'avis de notre organisation. Il ne semble pas y avoir de problème de surchasse au Canada. Il y en a peut-être un aux États-Unis, avec ces prélèvements excessifs, mais je ne pense pas que les données scientifiques dont nous disposons révèlent l'existence d'un problème de surchasse au Canada.

Le problème est très certainement la protection de l'habitat. L'un des principaux facteurs qui ont motivé notre mémoire est que nous pensons que la loi mettant en oeuvre la convention devrait prêter vraiment attention à l'habitat.

Mr. Chrétien: I should have asked this question this morning, Mr. Chairman, to the representatives of Environment Canada, but I will ask it now anyway and hope somebody might be able to answer, maybe Daniel.

There are species where part of the population migrates and the other part stays here, in Quebec. Would such species be covered by the Migratory Bird Act?

Mr. Jauvin: The act does not cover several species that migrate to the United States or even to other countries; species mentioned in the convention are all migratory. There is no problem with those that are mentioned, but several are missing. I talked earlier about the kingfisher which is a good example; birds of prey are another example of species that migrate but which are not covered by the convention.

There are other species which are not covered by the convention and that do not migrate to other countries where they are hunted; all the birds of the family of gallinaceans, the partridges, the grouses, etc. are non-migratory birds and are covered by provincial legislation.

But there are still species that migrate, like the falcons I mentioned earlier and the kingfishers; these birds migrate but are not covered by the convention.

The Chairman: Mr. Jauvin, would you like to comment on the question of the member?

Mr. Jauvin: Just a brief comment. There is no overly extensive harvest in Canada and in the United States partly because this problem was solved by the convention on migratory birds. There was a big overhunting problem before; to give you

[Text]

exemple: pour l'oie des neiges, l'oie blanche qu'on retrouve au geese that are found in Quebec, left at the beginning of the century. Québec, il en restait à peu près 1 000 au début du siècle. Il y en a Today there are 450,000. 450 000 aujourd'hui.

Alors, cela vous donne une idée; c'est un oiseau qui est chassé et sur lequel le prélèvement est quand même assez important; mais c'est une espèce qui se porte très bien avec la protection qui lui a été accordée par la convention. Avant, le problème pour cette espèce-là, c'était le prélèvement au printemps par les autochtones; je pense qu'il va falloir se pencher là-dessus à un moment donné et vérifier s'il n'y a vraiment pas d'impact.

Évidemment, les autochtones sont peu nombreux, et l'impact est probablement mineur ou négligeable actuellement; mais il faut quand même savoir qu'un prélèvement au printemps, c'est-à-dire au moment où l'oiseau a traversé tout son cycle de l'année, où il a traversé après la période d'élevage, la saison de chasse, la migration avec l'hivernage, la saison de chasse dans les autres pays, il nous revient et à ce moment-là il se reproduit, et juste au moment de la reproduction, on fait la récolte. C'est sûr que l'impact est beaucoup plus important chez cet oiseau-là. Mais comme les prélèvements faits par les autochtones sont relativement peu importants parce qu'ils sont peu nombreux, probablement que l'impact actuellement est négligeable; mais je pense que cela serait quand même important de vérifier dans le cas de certaines espèces.

Le président: Merci, monsieur Jauvin.

It is now 1 p.m. and perhaps we could conclude at this point.

It's quite clear there's a lot of good work that needs to be done in expanding the convention, both from a multilateral side—as Mr. Finlay stated-and also from the point of view of including migratory species. As Mr. Jauvin has brought to our attention, migratory species are not covered by the present convention.

So you've given us much good food for thought for the weekend. We will think it over and make good use of it, in terms of the quality of the legislation.

1300

On behalf of the committee, many thanks. Merci.

The committee is adjourned.

[Translation]

de surchasse. Il y avait un gros problème de surchasse avant; juste un just one example, there were only about 1,000 snow geese, the white

So that gives you an idea; it is a bird that is hunted and that is subject to a rather large harvest, but it is a species that does pretty well with the protection afforded by the convention. In the past, the problem with this species was the spring harvest by natives; I think we'll have to have a look at this sometime to see how large an impact this hunt has.

Of course, there are not many natives and impact is probably minor or negligible at the present time; but we should still keep in mind that a spring harvest, at a time where the bird has gone through its whole yearly cycle, that is after having survived the fall hunt, the migration with the winter in another country, the hunt in the other country and comes back to reproduce and it is just at the time of reproduction that the harvest here takes place. The impact will be much greater or such a species. But since the harvest by natives is rather small due to the small number of natives, the impact is likely to be not significant it might nevertheless be useful to have a look at it in the case of some species.

The Chairman: Thank you, Mr. Jauvin.

Il est maintenant 13 heures et nous pourrions peut-être conclure

Il apparaît clairement qu'il y a encore pas mal de travail utile faire sur l'élargissement de la convention, tant au niveau multilaté ral-ainsi que M. Finlay l'a dit-qu'au niveau de l'inscription d'espèces migratoires non encore couvertes. Ainsi que M. Jauvin nous l'a signalé, un certain nombre d'espèces migratoires ne son pas couvertes actuellement par la convention.

Vous nous avez donc donné beaucoup à réfléchir cette fin d semaine. Nous allons y penser et faire bon usage de vos avis pou produire un meilleur projet de loi.

Au nom du Comité, je vous remercie. Thank you.

La séance est levée.

APPENDIX "SUST-2"

PRESENTATION BEFORE THE STANDING COMMITTEE ON THE ENVIRONMENT

ON BILL C-23 - AN ACT TO IMPLEMENT A CONVENTION

FOR THE PROTECTION OF MIGRATORY BIRDS IN

CANADA AND THE UNITED STATES

BY THE GRAND COUNCIL OF THE CREES (OF QUEBEC)
May 26, 1994

A. Introduction

i. Current Legal Proceedings

As members of this Committee are surely aware, the James Bay Cree Nation is currently involved in a number of legal proceedings relating to James Bay Cree Aboriginal and treaty rights and the ongoing threat of major hydroelectric development and other developments in Cree territory. More specifically, those proceedings raise issues of James Bay Cree sovereignty and self-governance including jurisdiction and rights in respect of wildlife resources.

The James Bay Cree Nation appears before the Standing Committee on the Environment and submits its representations regarding Bill C-23 - An Act to implement a convention for the protection of migratory birds in Canada and the United States, without prejudice to its rights and jurisdiction generally and to its position before the Courts in current or future legal proceedings in particular.

ii) The Migratory Birds Convention

We understand that discussions are taking place between Canada and the United States in regard to possible amendments to the Convention and that these amendments may, in part, address some of our concerns about Bill C-23 expressed below.

We note that the Bill, both in the definition of "Convention" (section 2) and in its enabling provisions (subsection 12(2)) acknowledges the possibility of amendments to the Convention.

However, the Bill as tabled refers to the present Convention. The James Bay Cree Nation has been waiting since 1975 for amendments to the Convention. We have seen past attempts falter. Although we have been involved in discussions with the Government of Canada over the current approach to amending the Convention, we have no idea when, if and in what form amendments may finally occur. We have been informed that a number of steps will be necessary: achieving the general support of Aboriginal peoples; request to Cabinet for a mandate to negotiate with the United States; the actual negotiations with the United States and then a ratification process which we have been informed "may be lengthy and will probably will require a concerted lobbying process."

The Convention must be modified and we must be full participants in the process. But the process may be lengthy.

If the purpose of Bill C-23 is to enact a revised Convention, it would appear that the tabling and consideration of the Bill may be premature. However, for the reasons set out in this brief, we believe that the Government of Canada and Parliament must take positive measures to ensure that all legislation respects and reflects the Aboriginal and treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada and the responsibilities of the Government of Canada toward the Aboriginal peoples. We are prepared to assist in ensuring that the proposed legislation accomplishes this insofar as the Aboriginal and treaty rights of the James Bay Cree Nation are concerned. We would then be in a position to support the adoption of such new legislation and the repeal of the present Migratory Birds Convention Act.

Letter from Patricia Dwyer, Canadian Wildlife Service addressed to Grand Chief Matthew Coon Come dated March 2, 1994.

- B. The Bill in its Historic and Constitutional Context
- i. The Fiduciary Duty of the Crown

The most remarkable aspect of Bill C-23 is not its contents but its omissions.

The Bill purports to address, through its substantive and enabling provisions, the management and harvesting of migratory birds. It is, to say the least, extraordinary that legislation emanating from the Parliament of Canada in 1994 and addressing an issue so important to the identification, life style, livelihood, Aboriginal rights and treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada does not make the least mention of Aboriginal peoples, their dependence upon the resource and their rights in respect of the resource.

Over thirty years ago in the case of \underline{R} . v. $\underline{Sikyea^2}$ involving the effect of the $\underline{Migratory\ Birds\ Convention\ Act}$ upon Aboriginal hunting rights in the Northwest Territories, \underline{Mr} . Justice Sissons of the Northwest Territories Territorial Court exclaimed as followed:

This case brings before the court an issue which has disturbed and aggrieved the Indians

² R. v. <u>Sikyea</u> (1962), 40 W.W.R. 494 (N.W.T. Terr. Ct.); reluctantly overturned (1964), 43 D.L.R. (2d) 150 (N.W.T.C.A.) a decision approved on appeal (<u>sub rom Sikyea v. The Queen [1964] S.C.R. 642)</u>. Johnson J.A. in the Court of Appeal had this to say:

I cannot believe that the Government of Canada realized that in implementing the Convention they were at the same time breaching the treaties that they had made with the Indians. It is much more likely that these obligations under the treaties were overlooked - a case of the left hand having forgotten what the right hand had done. The subsequent history of the Government's dealing with the Indians would seem to bear this cut.

Johnson J.A.'s, analysis was upheld by the Supreme Court of Canada and continues to be authority.

for some years. From time immemorial the Indians and Eskimos of the north and their wives and children have in the spring taken migratory birds for food and will continue to do so and this has been and is necessary for their survival and well-being. The effect on the bird population is negligible, particularly compared to the loss to predators, but it would not matter if it were otherwise.

It is notorious that a few years ago a government official spoke to one of the local Indian chiefs and pointed out that shooting ducks in the spring was contrary to the Migratory Birds Convention. The chief asked what was this convention and was told it was a treaty between Canada and the United States. He then queried, "Did the Indians sign the treaty?". The reply was, "No." "Then" the chief declared, "We shoot the ducks."

The Indians have their constitutional rights and their own treaty preserving their ancient hunting rights.

The old chief was on sound ground. There is or should be as much or more sanctity to a treaty between Canada and its Indians as to a treaty between Canada and the United States.

It is never too late to heed words of wisdom and we urge this Committee to reflect upon the elements of this passage from the pen of a judge passionately dedicated to delivering justice to Aboriginal peoples and to reminding the Crown of the limitations on its power. We draw the attention of the Committee to the following themes from Mr. Justice Sissons:

the grievances associated with the regulation of Aboriginal hunting and fishing;

the importance of the migratory birds resource to Aboriginal peoples;

the negligible effect of the hunting by Aboriginal peoples on the migratory birds resource;

whether the Crown can accomplish indirectly through international treaty what it cannot accomplish directly through domestic legislation;

the constitutional nature of Aboriginal and treaty rights;

and the soundness of the old Chief's belief that the doctrine of sanctity of treaties applies as much to treaties signed by the Crown with Aboriginal peoples as to treaties signed by the Crown with other state entities.

In proposing and tabling legislation for the consideration of Parliament on matters affecting Aboriginal and treaty rights, the fiduciary obligations of the Crown are engaged.

Mr. Justice Dickson in <u>Guerin</u> drew attention to the "notion of breach of confidence" as an originating concept of fiduciary obligation and he tracked the principal burden of the obligation as it passed through the British Crown, the governments of the colonies and landed, after 1867, squarely on the federal government of Canada.

The concept of fiduciary obligation originated long ago in the notion of breach of confidence, one of the original heads of jurisdiction in Chancery. In the present appeal its relevance is based on the requirement of a "surrender" before Indian land can be alienated.

The Royal Proclamation of 1763 provided that no private person could purchase from the

Indians any lands that the Proclamation had reserved to them, and provided further that all purchases had to be by and in the name of the Crown, in a public assembly of the Indians held by the governor or commander-inchief of the colony in which the lands in question lay. As Lord Watson pointed out in St. Catherine's Milling, supra at p. 54, this policy with respect to the sale or transfer of the Indians' interest in land has been continuously maintained by the British Crown, by the governments of the colonies when they became responsible for the administration of Indian affairs, and, after 1867, by the federal government of Canada.³

The federal Crown's obligations do not begin and end, however, on the matter of surrender of interests in land. Just one year ago, the British Columbia Court of Appeal in <u>Delgamuukw</u> confirmed the comprehensive nature of the federal Crown's fiduciary obligations and the role of Parliament. Mr. Justice McFarlane stated for the majority:

I think the federal power found in s. 91(24) has several facets and may well embrace jurisdiction over all aboriginal rights. I am confirmed in this view by Roberts v. Canada in which Wilson J., for a unanimous five-judge bench, held that the common law of aboriginal title underlying the fiduciary obligations of the Crown to Indian Bands comes within the term "laws of Canada" in s. 101 of the Constitution Act, 1867. At the very least Parliament has exclusive jurisdiction over aboriginal rights in land and thus, after 1871, was the sole legislative authority with jurisdiction over aboriginal title in British Columbia. 4

Specific fiduciary obligations flow from Aboriginal-Crown treaties virtually every one of which, from the early

Guerin v. The Queen [1984] 2 S.C.R. 335.

Delgamuukw v. The Queen (1993), 104 D.L.R. (4th) 470 at 535.

Maritime Peace and Friendship Treaties through to present day complex and extensive treaty instruments, are characterized by the reservation of Aboriginal hunting and fishing rights and promises by the Crown not to interfere with, indeed to secure, those rights. It may be anticipated that this will continue to be a fundamental characteristic of the ongoing treaty processes such as those taking place in British Columbia and Quebec.

The fiduciary obligations certainly flow from our treaty, the <u>James Bay and Northern Quebec Agreement</u> (hereinafter sometimes <u>JBNOA</u>).

The treaty process is, in its essence, one built upon promises given, promises accepted and confidence extended.

On the strength of treaty promises, Aboriginal peoples granted access to their lands and resources or agreed to share their lands and resources, or agreed to be faithful allies, or agreed to put themselves under the protection of the European sovereign.

Through this process, the Crown took on the privilege and burden of being the sole beneficiary of any surrender of Aboriginal rights, titles or sovereignty. Aboriginal nations on occasions voluntarily agreed not to exercise elements of external sovereignty but only in return for promises of security and protection for the exercise of their internal sovereignty. Reservation by Aboriginal nations of their Aboriginal rights to hunt and fish and undertakings by the Crown in this regard are integral to the historic and present day treaty process and treaty instruments.

And, of course, promises have been made through constitutional instruments.

The Royal Proclamation of 1763, referred to by the Courts as the Magna Carta of the Indian Nations established treaty-making as the underlying principle of First Nation-British relations.⁵

At the time of the patriation of the Canadian Constitution in 1982, important promises were made to all Aboriginal peoples in Canada. Concerned about the implication for the Crown's obligations towards First Nations, those in Alberta, Nova Scotia and New Brunswick sought declarations from the British Court of Appeal to the effect that treaties or other obligations entered into by the Crown to the Indian peoples of Canada were still owed by Her Majesty in Right of the United Kingdom. They were assured of the honour of the Crown and the durability of the Crown's promises, and on those grounds denied the declaratory relief they sought.

Lord Denning concluded:

It seems to me that the Canada Bill itself does all that can be done to protect the rights and freedoms of the aboriginal peoples of Canada. It entrenches them as part of the Constitution, so that they cannot be diminished or reduced except by the prescribed procedure and by the prescribed majorities. In addition, it provides for a conference at the highest level to be held so as to settle exactly what their rights are. That is most important, for they are very ill-defined at the moment.

There is nothing, so far as I can see, to warrant any distrust by the Indians of the Government of Canada. But, in case there should be, the discussion in this case will strengthen their hand so as to enable them to

withstand any onslaught. They will be able to say that their rights and freedoms have been guaranteed to them by the Crown -- originally by the Crown in respect of the United Kingdom -- now by the Crown in respect of Canada -- but, in any case, by the Crown. No Parliament should do anything to lessen the worth of these guarantees. They should be honoured by the Crown in respect of Canada "so long as the sun rises and the river flows". That promise must never be broken.

The promise of section 35 of the <u>Constitution Act, 1982</u> was restated by the Supreme Court in <u>Sparrow</u>:

There is no explicit language in the provision that authorizes this Court or any court to assess the legitimacy of any government legislation that restricts aboriginal rights. Yet, we find that the words "recognition and affirmation" incorporate the fiduciary relationship referred to earlier and so import some restraint on the exercise of sovereign powers.7

In the light of this history, the promises that have been made and the judicial assurances given, the least that can be said is that Aboriginal peoples are entitled to a reasonable expectation that the Crown and indeed society at large should not

The Queen v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs (1984), 4 C.N.L.R. 86 (Eng. C.A.) at 99.

R. v. Sparrow [1990] 1 S.C.R. 1075 at 1109.

act contrary to their fundamental interests. This reasonable expectation flows, not from a specific instrument so much as from the course of conduct of the actors in the relationship over the life of that relationship.

As Mr. Justice Sissons remarked in <u>Sikyea</u>, the Indians indeed have constitutional rights and their own treaties preserving their ancient hunting rights. Legislation from Parliament should explicitly acknowledge and reflect this situation.

III. No Domestic Law Justification

But Mr. Justice Sissons also observed that "there is or should be as much or more sanctity to a treaty between Canada and its Indians than to a treaty between Canada and the United States."

Section 4 of Bill 23 identifies the purpose of the Act as being "to implement the Convention by protecting migratory birds and nests".

Twelve years after the explicit recognition and affirmation of Aboriginal and treaty rights of the Aboriginal

Mr. Justice LaForest in <u>Lac Minerals Ltd.</u> v. <u>International Corona Resources Ltd.</u>, [1989] 2 S.C.R. 574 at 663 identified this reasonable or legitimate expectation as being conclusive to the question of fiduciary obligation. He stated:

I cannot therefore agree with my colleague, sopinka J., that vulnerability or its absence will conclude the question of fiduciary obligation. As I indicated above, the issue should be whether, having regard to all the facts and circumstances, one party stands in relation to another such that it could reasonably be expected that that other would act or refrain from acting in a way contrary to the act or refrain from acting in a way contrary to the interests of that other.

peoples of Canada in the Constitution of Canada, through section 35 (which, as the Supreme Court of Canada explained in Sparrow, represents the culmination of a long and difficult struggle in both the political forum and in the courts for the constitutional recognition of Aboriginal rights), Parliament is proposing through Bill C-23 to endorse a Convention which incorrectly targets hunting as the principal threat to migratory birds and which makes no reference to a constitutional recognition and affirmation of Aboriginal treaty rights.

The Supreme Court has also made very clear that the Crown's duty towards Aboriginal peoples is a positive duty.

Neutral behaviour and neutral language may not be sufficient. In Sparrow the Court stated:

Section 35(1) suggests that while regulation affecting aboriginal rights is not precluded, such regulation must be enacted according to a valid objective. Our history has shown, unfortunately all too well, that Canada's aboriginal peoples are justified in worrying about government objectives that may be superficially neutral but which constitute de facto threats to the existence to the existence of aboriginal rights and interests.

The Supreme Court in <u>Sparrow</u> was considering Aboriginal fishing rights and the need for protection and management of fisheries resources. While the Court acknowledged that government regulation might, on occasion, be necessary for conservation reasons, government authority was not to be presumed or assumed and the exercise of such power would have to be justified. The Court stated:

The constitutional recognition afforded by the provision therefore gives a measure of control over government conduct and a strong check on legislative powers. While it does not promise immunity from government regulation in a society that, in the twentieth century, is increasingly more complex, interdependent and sophisticated, and where exhaustible resources need protection and management, it does hold the Crown to a substantive promise. The government is required to bear the burden of justifying any legislation that has some negative effect on any aboriginal right protected under s. 35(1).

Until the Convention is amended, if indeed it is amended, the effect of Bill C-23 is to reaffirm the Convention as it presently reads. We do not believe that reaffirming a now obsolete international treaty constitutes, by any stretch of the imagination, justification for legislating a complete statutory prohibition on hunting without any statutory exception for Canada's Aboriginal peoples. This is what Bill C-23 does.

IV. No International Law Justification.

i. Evolving International Law

Under international law, giving full and true meaning to the aboriginal and treaty right to manage and hunt migratory birds and to section 35 as a source of constitutional recognition and protection of that right is entirely justifiable.

In fact, the Aboriginal and treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada include their rights as peoples and more particularly as indigenous peoples in international law. The Migratory Birds Convention is but one instrument in the growing body of international customary and conventional law that applies in Canada and is binding on the Government of Canada.

The International Law of Aboriginal peoples and their rights has evolved considerably over the past few years, particularly since the creation of the United Nations' Working

Group on Indigenous Populations. Until then, the rights of Aboriginal peoples tended to be assimilated to minority rights, and the only attempt at protecting them specifically under International Law had been made within a labour organization (ILO Convention 107).

In 1976, the entry into force of the International Covenants on Civil and Political Rights and its Optional Protocol made it possible for Aboriginal people in Canada to invoke their rights before the Human Rights Committee, on the basis of article 27 concerning the right of minorities to share in the cultural life of their communities.

Since then, however, a number of International legal norms have been adopted, either in instruments aiming specifically at the protection of Aboriginal rights or in multilateral treaties on matters of particular interest for Aboriginal peoples. Thus in its preamble, the Rio Convention on Biodiversity, which Canada signed, recognizes the "close and traditional dependence of many indigenous and local communities embodying traditional lifestyles on biological resources..."

Principle 22 of the Rio Declaration on Environment and Development states that:

Indigenous people and their communities, and other local communities, have a vital role in environmental management and development because of their knowledge and traditional practices. States should recognize and support their identity, culture and interests and enable their effective participation in the achievement of sustainable development.

[&]quot; See for example: <u>Lovelace v. Canada</u>, Report of the Human Rights Committee, G.A. 35th session, supp. no. 40, at 178-188, U.N. Doc. A/35/40 (1980).

Convention on Biological Diversity, 31 I.L.M. 822 (1992).

In addition, ILO Convention 107 was revised, by means of ILO Convention 169¹¹, in order to better reflect the aspirations of Aboriginal peoples and to protect their "persons, institutions, property, labour, cultures and environment"

Within the United Nations, the Working Group on Indigenous Populations has produced a Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples¹², which recognizes, *inter alia*, that "Indigenous peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development"¹³.

Finally, the Organization of American States has launched its own project. The Inter-American Commission on Human rights has completed a round of consultations with the OAS members as a first step toward the drafting of an Inter-American legal instrument pertaining to Aboriginal peoples and the protection of their rights.

The evolution of International Law concerning Aboriginal peoples and the increasing commitment to the protection of Aboriginal rights on the part of the international community underline the necessity to question the raison d'être of an international treaty which is not only obsolete but possibly incompatible with emerging norms of International Law.

¹¹ Convention Concerning Indigenous and Tribal Feoples in Independent Countries, 28 I.L.M. 1382 (1989).

¹² See Report of the Working Group on Indigenous Populations on its Eleventh Session, doc. off. N.U., E/CN.4/Sub.2/29, 23 August 1993.

¹³ Article 3 of the Draft Declaration.

ii. "Fundamental changes in circumstances": Section 35 protection of Aboriginal and treaty rights; Regulation of Indian hunting under the Migratory Birds Convention Act no longer necessary

The Migratory Birds Convention is an international treaty subject to the rules of international law.

Under international law a party to a treaty may, in exceptional cases, request termination or revision of a treaty by reason of "a fundamental change of circumstances" (rebus sic stantibus).

Article 62 of the Vienna Convention on the Law of Treaties codifies state practice and customary international law in this area. Its relevant paragraphs are as follows:

Article 62

Fundamental change of circumstances

- 1. A fundamental change of circumstances which has occurred with regard to those existing at the time of the conclusion of a treaty, and which was not foreseen by the parties, may not be invoked as a ground for terminating or withdrawing from the treaty unless:
- (a) the existence of those circumstances constituted an essential basis of the consent of the parties to be bound by the treaty; and
- (b) the effect of the change is radically to transform the extent of obligations still to be performed under the treaty.

. . .

3. If, under the foregoing paragraphs, a party may invoke a fundamental change of circumstances as a ground for terminating or withdrawing from a treaty it may also invoke the change as a ground for <u>suspending</u> the operation of the treaty. 14

The federal government may not arrogate power, distort the constitutional distribution of powers (including Aboriginal jurisdiction) or override entrenched constitutional rights through the conclusion of international treaties. As was stated by the Privy Council in the <u>Labour Conventions Case</u>:

... The Dominion cannot, merely by making promises to foreign countries, clothe itself with legislative authority inconsistent with the constitution which gave it birth. 15

The <u>Constitution Act</u>, 1982, (notably Part I - the <u>Canadian Charter of Rights and Freedoms</u>, and Part II - "Rights of the Aboriginal Peoples of Canada"), represented a significant modification in the written constitutional framework of Canada. International obligations pre-dating these modifications, and of course those incurred subsequently, must be interpreted and applied in accordance with the Constitution.

The courts have clearly identified the right to hunt and fish for food as a right included in subsection 35(1). The Supreme Court of Canada in R. v. Sparrow, addressed the constitutional nature of the Aboriginal right to fish of the Musqueam Nation and established the manner in which any interference with the exercise of those rights had to be justified.

The reasoning of the Supreme Court in <u>Sparrow</u>, is consistent with the constitutional protection accorded by the

Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 May 1969, Can. T.S. 1980, No. 37.

Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario (Labour Conventions Case), [1937] A.C. 326 at 352 (J.C.P.C.).

Courts to both Aboriginal hunting and fishing rights under treaties across Canada. 16

The entry into force of Section 35 of the <u>Constitution</u>

Act, 1982 prevents Canada from implementing any international treaty without taking into account Aboriginal and treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada. This limit on Canada's ability to implement the Migratory Birds Convention constitutes a fundamental change in the circumstances which are radically different from those prevailing when Canada first expressed its consent to be bound by the Convention.

Moreover, even if there were in 1916 a valid conservation purpose behind the hunting restriction in the Migratory Birds Convention, a valid conservation purpose no longer exists. There has in effect been a fundamental change in circumstances.

The preoccupation at the time of the Convention and the stated purpose of the Convention was to save migratory birds "from indiscriminate slaughter". This was the conservation concern at the time of the Convention; the circumstances that constituted an essential basis of the consent of the parties to be bound.

There has been a fundamental change in these circumstances, the effect of which is to radically transform the extent of the obligations still to be performed under the Convention.¹⁷

^{1993]} R.J.Q. 1350 (C.A.); McPherson V. The Queen (6 December 1993) The Pas 92-04-00106 Crim. (Man. Q.B.); R. V. Alphonse [1993] 4 C.N.L.R. 19 (B.C.C.A.); R. V. Arcand [1989] 2 C.N.L.R. 110 (Alta. Q.B.); R. V. Bombay [1993] 1 C.N.L.R. 92 (Ont. C.A.); R. V. Denny [1990] 2 C.N.L.R. 115 (N.S.C.A.); R. V. Dick [1993] 4 C.N.L.R. 63 (B.C.C.A.); R. V. Flett [1989] 4 C.N.L.R. 128; leave to appeal refused [1991] 1 C.N.L.R. 140 (Man. C.A.); R. V. Stevenson (27 January 1988) (Man. Prov. Ct) [unreported].

While there is reluctance to condone unilateral abrogation of treaty provisions, international law does provide for recourse when the raison d'être of the treaty obligations disappears. This could be as a result of a continuing breach by one of the parties or through the acknowledgement by the parties of a fundamental change in circumstances. The doctrine of rebus sic stantibus would cause a treaty or treaty provision to lapse if the change in circumstances has been acknowledged by the states party through an authoritative act:

... In the <u>Free Zones</u> case, the French Government, the Government invoking the <u>rebus sic stantibus</u> principle, itself emphasized that the principle does not allow for unilateral denunciation of a treaty claimed to be out of date. It argued that the doctrine would cause a treaty to lapse only "lorsque le changement de circonstances aura été reconnu par un acte faisant droit entre les deux États intéressés"; and it further said: "cet acte faisant droit entre les deux États intéressés peut être soit un accord, lequel accord sera une reconnaissance du changement des circonstances et de son effet sur le traité, soit une sentence du juge international compétent s'il y en a un". 18

There has been just such recognition as between Canada and the United States with respect to the Migratory Birds Convention.

On January 30, 1979 the two governments signed the

Protocol Amending the Convention of August 16, 1916 for the

Protection of Migratory Birds in Canada and the United States of

Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland) [1973] I.C.J. Rep. 3 at 21.

Report of the International Law Commission to the U.N. General Assembly, <u>Yearbook of the International Law Commission</u>, 1966, Vol. II, at 258. See <u>Free Zones of Upper Savcy and the District of Gex</u> (1932), P.C.I.J. Ser. C, No. 58.

America acknowledging the right of each party to dispense with the closed season provided in the Convention as it applied to indigenous peoples. In signing for Canada the Honourable Len Marchand, Minister of the Environment stated:

> Sixty three years ago, in 1916, a convention concerning the protection of migratory birds on the North American continent, was signed in Washington. Although that convention recognized that Indians and Inuit had some special needs for the migratory bird resource, the original drafters did not fully appreciate the extent and complexity of that need. In particular, they did not appreciate the real difficulties for Indians and Inuit caused by the inflexible seasons established in the Convention. Today, the Honourable Cecil D. Andrus, Secretary of the Interior, representing the United States, and I, representing Canada, are signing a Protocol broadening the 1916 document. This will provide a basis for amending existing legislation in order to permit Indians and Inuit to take birds for food and other essential needs at times other than the seasons specified in the 1916 Convention. 19 [emphasis addedl

In May 1986, the two governments signed the North American Waterfowl Management Plan (hereinafter the "Waterfowl Plan") that clearly identified destruction and degradation of waterfowl habitat, not hunting, as the threat to the species. The Waterfowl Plan acknowledges that "significant changes have occurred on the North American waterfowl scene" since the time of the Convention.²⁰

¹⁹ Protocol Amending the Convention of August 15, 1916 for the Protection of Migratory Birds in Canada and the United States of America, Ottawa, 30 January 1979.

Notes for a Statement by the Honourable Len Marchand, Minister of the Environment at the signing of the Protocol to amend the Migratory Birds Convention, Ottawa, 30 January 1979.

North American Waterfowl Management Plan (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1986, Catalogue No. CW66-80/1986E) at 1.

The Waterfowl Plan estimates the total subsistence harvest of ducks and geese at 5-7% of the total continental harvest, indicating the very small impact of the aboriginal subsistence hunt on waterfowl populations.²¹

The Waterfowl Plan also clearly differentiates between "recreational hunting" and "subsistence hunting" both in its principles and in its recommendations.²²

Further, it refers to efforts to amend the Migratory Bird Convention with respect to the subsistence hunt and to the appropriateness of cooperative involvement of subsistence hunters in management of the resource. These hunters are described as "allies with a strong vested interest in maintaining the waterfowl resources".²³

The 1979 Protocol and 1986 Waterfowl Plan are authoritative documents acknowledging fundamental change in circumstances since the signing of the Convention in 1916.

In addition, the Government of Canada acknowledges in contemporary treaties with the Aboriginal peoples of Canada that the Convention embodies inappropriate and unnecessary restrictions on the hunting of migratory birds by Aboriginal peoples and has undertaken to seek amendments to the Convention to correct the situation.²⁴

Materfowl Plan, supra, at 5 and 8.

Waterfowl Plan, supra at 2, 14 et seq.

Waterfowl Plan, supra at 8, 9 and 16.

V. Treaty promises made to the James Bay Crees

In <u>Sparrow</u>, the Supreme Court gave some idea of the conditions under which the Cree Nation found itself in the early 1970's prior to commencing treaty negotiations with Canada and Quebec. The Court stated in regard to this period:

In the same general period, the James Bay development by Quebec Hydro was originally initiated without regard to the rights of the Indians who lived there, even though these were expressly protected by a constitutional instrument; see The Quebec Boundaries Extension Act, 1912, S.C. 1912, c. 45. It took a number of judicial decisions and notably the Calder case in this Court (1973) to prompt a reassessment of the position being taken by government.

The conditions under which our Nation entered into treaty negotiations with Canada were not just characterized by the physical intrusion of major hydroelectric development in our

^{24.14.2} Within its responsibility for the management of migratory bird populations, Canada shall forthwith upon the execution of the Agreement endeavor to obtain a modification or amendment to the Migratory Birds Convention and/or to the application of the said Convention in and to the Territory or to the Native people in the Territory to eliminate to the extent possible all conflicts with the Hunting, Fishing and Trapping Regime established by and in accordance with this Section and in particular, subject to the principle of conservation, to eliminate to the extent possible any conflict with the right of the native people to harvest at all times of the year all species of wild fauna except species requiring complete protection from time to time within the Territory to ensure the continued existence of such species or a population thereof.

Paragraph 24.14.2 of Section 24 of the <u>JBNOA</u>; see as well: subsection 14.(37) of <u>The Inuvialuit Final Agreement</u> (1984) (as amended 1987); paragraph 12.10.1 of the <u>Comprehensive Land Claim Agreement Between Her Majesty the Queen in right of Canada and the Gwich'in as Represented by the Gwich'in Tribal Council (1991); Section 5.9.1 of the <u>Agreement Between the Inuit of the Nunavut Settlement Area and Her Majesty the Queen in right of Canada (1993).</u></u>

territory; they were characterized as well by legal threats of extinguishment of Cree Aboriginal rights.

It should never be forgotten that prior to 1982, the treaty process, including that leading to the James Bay and Northern Quebec Agreement was conducted under the potential threat of unilateral extinguishment by the Crown. Whether one accepts this to have been the correct law or not (and we do not) the very possibility coloured the process and most certainly engaged the fiduciary obligations of the Crown.

Given these conditions, the Crown should be held to the highest possible standard of conduct in regard to its treaty promises to the James Bay Cree Nation and the implementation of those promises.

For the Cree people, the heart of the <u>JBNOA</u> was and remains the provisions recognizing continued use and stewardship over wildlife resources.

The principal provisions relating to the Cree Aboriginal and treaty rights to harvesting are found in Section 24 of the JBNOA. That Section recognizes and guarantees the right to hunt any species of wild fauna except species from time to time completely protected to ensure their continued existence. The Treaty recognizes the Aboriginal right to harvest at all times of the year subject to conservation rules established pursuant to the treaty and, at the insistence of Canada, subject to restrictions in the Migratory Birds Convention Act and its regulations (paragraph 24.3.10).

However, Canada undertook by treaty to endeavour to obtain a modification or amendment of the Migratory Birds Convention or of the application of the Convention to Cree territory so as to eliminate, to the extent possible, all

conflicts with the Hunting, Fishing and Trapping Regime established by Section 24 especially the rights of the Crees to harvest at all times of the year all species of wild fauna. In addition, Canada undertook to take all reasonable measures to modify or amend any provisions of the Migratory Birds Convention Act or its regulations which conflicted with or were incompatible with the Hunting, Fishing and Trapping Regime established by the treaty (paragraph 24.14.3).

Finally, the James Bay Crees clearly reserved their Aboriginal rights in regard to the hunting of migratory birds by stating at paragraph 24.14.6 that nothing in the <u>JBNOA</u> was to be construed as constituting a recognition by them of the application to them of Article II of the Migratory Birds Convention or legislation incorporating that Article. While Canada inserted its position that the Convention and the Act did apply to the Aboriginal signatories of the Agreement (paragrah 24.14.7) the same provision contained the following concluding sentence:

Subject to the provisions of the Agreement the James Bay Crees and the Inuit of Quebec may avail themselves of any right or recourses, if any, in respect to migratory birds which they may have after the coming into force of the Agreement.

VI. Specific Constitutional Recourses Now Available

It is the position of the James Bay Crees that section 35 of the <u>Constitution Act, 1982</u> provides precisely the recourses referred to in paragraph 24.14.7 of the <u>JBNQA</u> and that are necessary in this instance.

Prior to the coming into force of the <u>Constitution Act.</u>

1982, there may have been little remedy against Crown action

resulting in the frustration of the exercise of Aboriginal rights. The <u>Constitution Act, 1982</u> now provides a remedy. The Courts have so held.²⁵

Both R. v. Arcand and R. v. Flett, cases originating from Alberta and Manitoba respectively, were specifically on the matter of interference through the application of the Migratory Birds Convention and the $\underline{\text{Migratory Birds Convention Act}}$ to treaty rights to hunt migratory birds at all times of the year.

In <u>Arcand</u>, the provisions of the First Nation treaty were given precedence over inconsistent regulations under the <u>Migratory Birds Convention Act</u>.

Once a right is given constitutional recognition and affirmation, it seems to me it must receive constitutional protection. Section 52 of the Constitution provides that any law inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect.²⁶

A similar result is found in <u>R. v. Flett</u> where an Aboriginal signatory of Treaty No. 5 was acquitted twice by the courts and the Crown was refused leave to appeal by the Manitoba Court of Appeal.

In <u>Sparrow</u>, the Supreme Court clearly established the principle that the reasonable nature of government regulations does not justify restricting Aboriginal and treaty rights. In so doing, the Supreme Court reversed authorities from the Ontario Court of Appeal and Saskatchewan Court of Appeal dating from the

^{25 &}lt;u>R.</u> v. <u>Sparrow</u>, <u>supra</u>; <u>R.</u> v. <u>Arcand</u> [1989] 2 C.N.L.R. 110 (Alta. Q.B.); <u>R.</u> v. <u>Flett</u> [1991] 1 C.N.L.R. 140 (C.A.).

²⁶ R. v. Arcand [1989] 2 C.N.L.R. 110 (Alta. Q.B.) at 118; R. v. Gamble [1988] 2 S.C.R. 595.

early 1980's (R. v. Depassige and R. v. Eninew, R. v. Bear). The Court stated in this regard:

In Eninew, Hall J.A. found, at p. 368, that "the treaty rights can be limited by such regulations as are reasonable". As we have pointed out, management and conservation of resources is indeed an important and valid legislative objective. Yet, the fact that the objective is of a "reasonable" nature cannot suffice as constitutional recognition and affirmation of aboriginal rights. Rather, the regulations enforced pursuant to a conservation or management objective may be scrutinized according to the justificatory standard outlined above.

The important point to be made here, is that constitutional recourse now exists not only for the James Bay Crees but for the Crown. This constitutional recourse allows for, indeed requires, recognition and affirmation of the Aboriginal peoples right to hunt migratory birds at all times of the year notwithstanding inconsistent provisions of the Migratory Birds Convention.

It is of the utmost importance that any contemporary legislation of Parliament reflect and ensure this recognition and affirmation.

B. The Bill as tabled

i. An Unconstitutional and Unjustified Regime of Prohibition

The overarching problem with the Bill as tabled is that it purports to enact across the board and for all persons, a prohibition on possession, sale and exchange of migratory birds subject to the establishment by regulations of a regime of exception permitting such possession, sale or exchange.

This legislative scheme contradicts the treaty promises made to First Nations across the country and more particularly to the James Bay Cree Nation through our treaty; it contradicts the constitutional promise of section 35 of the <u>Constitution Act</u>, <u>1982</u> as explained to First Nations by Lord Denning in <u>Secretary of State</u>; it contradicts the clear instruction of the Supreme Court of Canada in regard to the obligation on the Crown to ensure that the exercise of Aboriginal and treaty rights is not interfered with and is only regulated by exception and in each such case after justification.

Sweeping prohibitions such as that found in section 5 of the Bill do not meet the standard required by the treaties, by the Constitution or by the Supreme Court of Canada.

ii. A Preamble

We strongly urge Parliament to include a suitable preamble in the Bill setting this legislation in the context of the recognition and affirmation of Aboriginal and treaty rights and the fiduciary obligations of the Crown.

It should be noted that numerous examples exist of federal legislation including preambles (see Annex I attached) and that in an increasing number of instances specific reference is made to the recognition and affirmation set out in the Constitution Act, 1982²⁷ and to the special responsibility of the government and Parliament to Aboriginal peoples²⁸.

²⁷ See, for example, the <u>Gwich'in Land Claim Settlement Act</u>, S.C. 1992 c. 53.

²⁸ See the <u>James Bay and Northern Quebec Native Claims</u> <u>Settlement Act</u>, S.C. 1976-77 c. 32.

Bill C-23 could contain preambular statements such as the following:

Whereas the <u>Constitution Act, 1982</u> recognizes and affirms the existing Aboriginal and treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada;

(See for example, <u>The Gwich'in Land Claim Settlement Act</u>, S.C. 1992 c. 53)

Whereas Parliament and the government of Canada recognize and affirm the fiduciary responsibility for the Aboriginal peoples of Canada;

(See for example, the <u>James Bay and Northern Quebec</u> Native Claims Settlement Act, S.C. 1976-77 c. 32)

Whereas this Act is not intended to preclude the Aboriginal peoples of Canada from benefiting from future constitutional, legislative or other measures respecting Aboriginal and treaty rights, including the Aboriginal rights to self-government;

(See for example, the <u>Cree-Naskapi</u> (of <u>Quebec</u>) Act, S.C. 1984, C. 18).

iii. Concordance with Aboriginal and Treaty Rights

We suggest that sections 4 and 5 of the Bill be amended along the following lines:

Purpose

4. The purpose of this Act is to implement the Convention by protecting migratory birds and nests in a manner consistent with the Aboriginal and treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada.

Prohibition

- 5. (1) Except as authorized by the regulations, no person shall, without lawful excuse,
 - (a) be in possession of a migratory bird or nest;
 - (b) buy, sell, exchange or give a migratory bird or nest or make it the subject of a commercial transaction.

(2) This section shall not apply to Aboriginal persons exercising Aboriginal or treaty rights.

In addition, the first paragraph of section 12 of the Bill should be amended to read as follows:

Regulations

12.(1) The Governor in Council may make any regulations consistent with the Aboriginal and treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada, that the Governor in Council considers necessary to carry out the purposes and provisions of this Act and the Convention, including regulations:

iv. Non-derogation

In the years following the execution of the James Bay and Northern Quebec Agreement a great deal of time was spent by representatives of the Aboriginal signatories and Canada discussing the necessary amendments to the Migratory Birds Convention Act and its regulations as foreseen and guaranteed in paragraph 24.14.4 of Section 24 of the JBNOA.

While numerous conflicts or incompatibilities with the <u>JBNOA</u> were identified, Canada finally agreed only to insert a non-derogation provision in the regulations. This non-derogation provision appears at section 37 in the current regulations and reads as follows:

Nothing in these Regulations shall be interpreted or applied in a manner inconsistent with the provisions of the agreement between the Grand Council of the Crees (of Quebec), the Northern Quebec Inuit Association, the Government of Quebec, the James Bay Energy Corporation, the James Bay Development Corporation, the Quebec Hydro-Electric Commission (Hydro-Québec), and the

Government of Canada dated November 11, 1975, as amended by the agreement between the same parties dated December 12, 1975, tabled in the House of Commons by the Minister of Indian Affairs and Northern Development on July 13, 1976 and recorded as document number 301-5/180C, annexed to the James Bay and Northern Quebec Native Claims Settlement Act if such provisions are not in conflict with the provisions of the Act and the Convention in respect of migratory birds referred to in section 2 of the Act.²⁹

It is true that the Interpretation Act provides in section 44 g) that regulations made under a repealed enactment remain in force and are deemed to have been made under the new enactment, insofar as they are not inconsistent with the new enactment, until they are repealed or others made in their stead.

This is hardly, however, the way in which to ensure constitutional rights. The non-derogation clause in the regulations apply only in regard to those regulations, could be attacked as being inconsistent with the new enactment as presently drafted and, of course, can be repealed or replaced by the government with a minimum of publicity.

Finally, the present non-derogation provision applies only in respect of the $\underline{\mathtt{JBNOA}}$ and is of little comfort to other Aboriginal peoples of Canada.

Non-derogation provisions are indeed necessary to ensure that no indirect or unintentional prejudice is caused Aboriginal peoples through legislation or regulations of general application. Nevertheless, non-derogation provisions should not be a substitute for positive language in statutes recognizing and affirming Aboriginal treaty rights. They should not be a device

Migratory Birds Regulations, C.R.C., c. 1035 s. 37.

to avoid drafting legislation in such a way as to avoid or eliminate inconsistencies which could confuse or deceive readers not aware of the specifics or which force the parties directly concerned into endless arguments at meetings or before the courts as to what constitutes inconsistency.

This having been said, we recommend that for greater certainty Bill C-23 contain a non-derogation clause in respect of Aboriginal and treaty rights.

We draw to the attention of the Committee an example of such a provision found in the relatively recent legislation, the Canadian Laws Offshore Application Act, S.C. 1990 c. 44, section 20 of which reads as follows:

Aboriginal Rights

20. Nothing in this Act shall be construed so as to abrogate or derogate from any existing aboriginal or treaty rights of the aboriginal peoples of Canada under section 35 of the Constitution Act, 1982.

We ask Parliament to take its responsibility in including in its instrument the appropriate non-derogation language.

v. Administration, offences and punishment

The Bill does not acknowledge the important role which exists for Aboriginal peoples and their governments in enforcement.

Paragraph 24.10.1 of the JBNQA provides that a predominant number of the persons charged with enforcing the Hunting, Fishing and Trapping Regime established by the JBNQA shall be Aboriginal people. Paragraph 24.10.2 provides for the

training of a sufficient number of Aboriginal people as conservation officers, the modification of criteria and the establishment and funding of special facilities, courses and training programs. Paragraph 24.10.3 specifically provides that Aboriginal people duly qualified as conservation officers shall be empowered by Canada to act as game officers under the Migratory Birds Convention Act.

These provisions of our treaty should be reflected in section 6 of the Bill.

The explanatory notes to the Bill contain the following understatement:

(The enactment) provides enhanced regulatory authority to implement the Convention and recover administrative cost. It updates and strengthens the enforcement provisions relating to game officers, inspections, searches, seizures, abandonment, forfeiture and disposal of property.

The enforcement and collection provisions are indeed strengthened. From the perspective of Aboriginal people hunting lawfully in virtue of Aboriginal and treaty rights, yet whose lawful activities are not explicitly recognized in the Bill, these provisions are menacing.

Sub-section 7 (1)(d) provides for seizure of geese in a case where a game officer believes, on reasonable grounds, that the Act or regulation have been contravened.

Let us not forget that we are referring to an important food source for the James Bay Crees. In effect, the Bill authorizes the seizure of food upon which Cree families depend, leaving this to the discretion of a game officer who merely needs to believe on reasonable grounds that the Act or regulations have

been contravened. Certainly if the Bill does not acknowledge Aboriginal or treaty rights, the strict language of the Bill may well be contravened by Crees harvesting for food. A seizure of firearms is particularly punitive in the case of Aboriginal hunters requiring this equipment to hunt for food.

Section 11 contains what appears to us to be a particularly harsh approach to liability for costs. It provides that the <u>lawful owner</u> and any person <u>lawfully entitled</u> to possession of anything seized is liable for all costs of inspections, seizure, abandonment, forfeiture or disposition incurred by Her Majesty that exceed any proceeds of the disposition of the thing forfeited.

This provision suggests that Her Majesty can seize what is not lawfully hers, incur expenses that are not legitimately hers to incur, dispose of the lawful owner's property at any price and bill the lawful owner for any shortfall.

Another example of potential substantial impact on Aboriginal hunters is found at subsection 13(2) providing for continuing offences. A person who commits or continues an offence on more than one day is liable to be convicted for a separate offence for each day in which the offence is committed or continued. For Cree hunters at goose camps during the duration of the Spring goose hunt the potential accumulation of fines would be devastating.

The above represents only a sampling of the incompatibility of the legislation with Aboriginal and treaty rights and the activities of Aboriginal peoples. It is not right or just that Aboriginal hunters while exercising their Aboriginal and treaty rights and feeding their families should, in any respect, be under menace of seizure of food or equipment, prosecution or any interference with their activities. It is no

answer to leave it up to the Courts, after the food and equipment have been seized, the hunt disrupted, the family deprived and the insult committed.

Conclusion

It is important that in its legislation Parliament reflect the constitutional recognition and affirmation of Aboriginal and treaty rights and the resulting control over government conduct. As the Supreme Court has instructed:

Parliament is not expected to act in a manner contrary to the rights and interests of aboriginals, and, indeed, may be barred from doing so by the second stage of s. 35(1) analysis.³⁰

The amendments that we propose to Bill C-23 would go far in meeting the expectation we all should have of the Parliament of Canada.

³⁰ Sparrow, supra at 1111.

Annex I

Following is a list of selected Acts of Parliament which contain Preambles:

- Arctic Waters Pollution Prevention Act, R.S.C. 1985, c. A-12;
- <u>Canada-United States Free Trade Agreeement</u>
 <u>Implementation Act</u>, S.C. 1988, c. 65;
- <u>Canada Water Act</u>, R.S.C. 1985, c. C-11;
- <u>Canadian Environmental Assessment Act</u>, S.C. 1992, c. 37 [not yet in force];
- <u>Canadian Environmental Protection Act</u>, R.S.C. 1985, c. 16 (4th Supp.);
- <u>Cree-Naskapi (of Quebec) Act</u>, S.C. 1984, c. 18;
- Grassy Narrows and Islington Indian Bands
 Mercury Pollution Claims Settlement Act, S.C.
 1986, c. 23;
- <u>Gwich'in Land Claim Settlement Act</u>, S.C. 1992, c. 53;
- <u>James Bay and Northern Quebec Native Claims</u>
 <u>Settlement Act</u>, S.C. 1976-77, c. 32;
- <u>Nunavut Land Claims Agreement Act</u>, S.C. 1993, c. 29;
- <u>Sechelt Indian Band Self-Government Act</u>, S.C. 1986, c. 27;
- <u>Western Arctic (Inuvialuit) Claims Settlement</u>
 Act, S.C. 1984, c. 24.

PRESENTATION BEFORE THE STANDING COMMITTEE ON THE ENVIRONMENT

ON BILL C-24 - AN ACT TO AMEND THE CANADA WILDLIFE ACT

AND TO MAKE A CONSEQUENTIAL AMENDMENT TO ANOTHER ACT

BY THE GRAND COUNCIL OF THE CREES (OF QUEBEC)
May 26, 1994

A. General Comments

The James Bay Cree Nation has presented to the Committee a brief setting out its representations in respect of Bill C-23 - An Act to implement a Convention for the protection of migratory birds in Canada and in the United States. We refer the Committee to that brief (hereinafter sometimes referred to as our Bill C-23 Brief).

In regard to Bill C-24, we reiterate the statement in our Bill C-23 Brief that the James Bay Cree Nation is appearing before the Standing Committee on the Environment and submitting its representations in regard to Bill C-24 without prejudice to its rights and jurisdiction generally and to its position before the Courts in current or future legal proceedings in particular.

We also ask the Committee to consider as applicable to Bill C-24 the general submissions in our Bill C-23 Brief on the fiduciary duty of the Crown when proposing and tabling legislation for the consideration of Parliament on matters affecting Aboriginal and treaty rights and, in particular, the fiduciary obligations flowing from our treaty, the James Bay and Northern Quebec Agreement.

Our submissions in regard to the requirement that federal legislation recognize and affirm positively the Aboriginal and treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada apply equally to this Bill. Our observations in regard to the evolving international law relating to indigenous peoples and the importance of the Government of Canada and Parliament recognizing the growing body of international customary and conventional law on these matters apply equally with respect to Bill C-24.

There is a particular concentration in the <u>Canada</u> <u>Wildlife Act</u> on wildlife research, conservation and interpretation programs and measures. Our treaty, the James Bay

and Northern Quebec Agreement, contains a number of innovative initiatives relating to wildlife research, co-management and conservation. Structures are created and mandates established. The "Research to Establish Present Levels of Native Harvesting" performed pursuant to Sub-Section 24.6 constituted a novel and comprehensive study of Aboriginal wildlife harvesting.

We are disturbed that specific recognition of these aspects of the JBNQA and the ongoing need for research and comanagement in Northern Quebec are not reflected in the amendments proposed to the <u>Canada Wildlife Act</u> through Bill C-24.

B. Specific Comments

We do not intend to provide detailed, clause by clause commentary on this Bill at this time. We would be prepared, however, to work with the Government or this Committee to ensure that the <u>Canada Wildlife Act</u>, as amended by Bill C-24, respects and reflects our general concerns.

Some specific examples of our concerns may assist the Committee in appreciating the need for concordance with the concerns of Aboriginal peoples.

What is particularly striking about Bill C-24 is the complete absence of any reference to Aboriginal peoples, the First Nations, their governments and their jurisdiction.

We draw the attention of the Committee to the definition of "public lands" at section 4 of the Bill. Public lands are defined as lands belonging to Her Majesty in right of Canada and lands that the Government of Canada has power to dispose of, subject to the terms of any agreement between the Government of Canada and the government of the province in which

the lands are situated. The definition includes waters on or flowing through lands and the natural resources of the lands as well as the internal waters and the territorial sea of Canada.

Is it not possible that Canada may have the power to dispose of lands as a result of treaty or other agreements with Aboriginal peoples? Of course it is. This is precisely what the Royal Proclamation of 1763 contemplates. Reference to treaties with Aboriginal peoples and other agreements between the Government of Canada and the government of a First Nation should be inserted into the definition.

Another example of the amendments brought by Bill C-24 which perpetuate the unacceptable omissions in regard to Aboriginal peoples and their governments is in section 7 of the Bill. This provision introduces new paragraphs to section 4 of the Act which provide that the Minister may, subject to the regulations, carry out measures for the conservation of wildlife on certain public lands not inconsistent with any law respecting wildlife in the province in which the lands are situated. Surely the legislation should also provide that such measures not be inconsistent with any Aboriginal or treaty rights on or in respect of such lands.

The <u>Canada Wildlife Act</u> at section 5 provides that the Minister may enter into an agreement with the government of any province to provide for wildlife research, conservation and interpretation programs and measures, the administration of lands for those purposes and measures relating to the operation of related facilities and works. No reference is made to the involvement or participation of First Nations and their governments in these matters of vital concern to Aboriginal peoples. Bill C-24 should introduce this reference.

In addition, Bill C-24 adds authorization for the establishment of protected marine areas within which wildlife research, conservation and interpretation activities may be conducted, again without reference to Aboriginal peoples who may have Aboriginal and treaty rights or their governments which may have jurisdiction in those areas.

Conclusion

It seems to us that the <u>Canada Wildlife Act</u> would be an appropriate vehicle to address the important matter of cooperation between Canada and the Aboriginal peoples of Canada on matters of conservation, wildlife research and co-management.

Certainly, Canada has made treaty promises to us through the James Bay and Northern Quebec Agreement and to Aboriginal peoples across the country in regard to these issues. Present day treaty instruments contain a vast array of joint boards and committees charged with management of wildlife species, protection of wildlife habitats and control over the human activities that impact upon wildlife and the environment.

A bill to amend the <u>Canada Wildlife Act</u> presents an interesting opportunity to recognize, affirm and implement these treaty provisions and to recognize the essential role of Aboriginal peoples in wildlife management and environmental protection. Bill C-24 fails to accomplish this, indeed it ignores the matter completely.

We strongly urge the Committee to recommend that Bill C-24 be substantially redrafted to reflect the concerns and objectives that we have expressed.

APPENDIX "SUST-3"



Bill C-23 and C-24: Proposed Amendments to the Migratory Birds Convention Act and the Canada Wildlife Act. A Brief to the Parliamentary Standing Committee on Environment and Sustainable Development by the Canadian Arctic Resources Committee May 26, 1994 Submission of the Canadian Arctic Resources Committee on Bill C-23, An Act to implement a Convention for the protection of migratory birds in Canada and the United States. May 26, 1994.

1. Introduction

The Migratory Birds Convention between the United States and the United Kingdom on behalf of Canada was negotiated in 1916. American and Canadian implementing legislation was enacted soon after. The Canadian legislation was passed by Parliament pursuant to the special power to implement Imperial treaties under s.132 of the Constitution Act, 1867. Now, in 1994, nearly 80 years later, Parliament is being asked to repeal and replace this implementing legislation.

The Canadian Arctic Resources Committee (CARC) shares the view that the implementing legislation, and indeed the Convention itself, requires amendment. Amendments should take into account not only changes in linguistic usage as the accompanying explanatory note for the Bill would suggest, but also the changing values of Canadians.

Since 1916 the values of Canadians have changed in a number of significant ways but particularly in relation to our respect for aboriginal rights (evidenced in the constitutional entrenchment of aboriginal rights in 1982) and in relation to the environment. Environmental values have become of much greater concern to Canadians, but our appreciation of the environment has also changed qualitatively. While the Convention takes a very narrow utilitarian view of the value of migratory birds as is evident from the language of the preamble, our appreciation of the breadth of the instrumental value of the environment has expanded dramatically. Furthermore, many Canadians also respect claims to the intrinsic worth of the environment.

Canadians value migratory birds for many different reasons. Although some Canadians are hunters, many more derive spiritual and aesthetic value, and experience a sense of wonder from the mere existence of an annual migration and the opportunity to see every spring, trumpeter swans for example, resting and feeding in the south on open water on their way north

to breed. Other Canadians, especially aboriginal Canadians, are dependent upon migratory birds for subsistence and cultural needs. For them, the spring migration is part of an annual cycle of renewal and the first fresh meat after a long winter.

Changing attitudes and changing values give rise to broad questions as to the appropriateness of the revision to the legislation that Parliament is being asked to contemplate at this time. If the Act is being repealed and replaced is it not appropriate to ask some fundamental questions about the way in which the legislation is structured. Does it, for example, provide appropriate measures for habitat protection? Should the legislation be considered as part of an overall scheme for protecting endangered species?

Furthermore, we also need to ask whether it is appropriate to be amending the Act at this time in the absence of needed amendments to the Convention itself, especially in relation to the aboriginal spring hunt. CARC is aware that the Canadian Wildlife Service (CWS) and the Department of Foreign Affairs have been considering amendments to deal with this issue since at least the late 1970s. In 1991 and 1992, CARC conducted a series of workshops across the country for CWS on this very topic as a means of consulting interests on potential amendments to the convention. Many different stakeholders with diverse views participated in these workshops. A detailed report of this process was published by CARC, and the recommendations of these stakeholders is included in our brief today as Appendix 1. In addition, a Northern Perspectives was published on this topic last summer. Copies of this are also available for you today. CARC believes that rather than introducing a set of housekeeping amendments, the time has now come for this committee and the CWS to seriously reappraise the mechanisms used for protecting migratory birds and their habitat.

In assessing the proposed amendments, CARC recommends that the legislation must meet certain minimum standards. These are:

1. The legislation must implement the Convention; it must be true not just to its black letter language, but also to its overall intent.

- 2. In order to meet (1), the legislation must include or authorize the measures necessary to ensure a sustainable future for migratory birds for the benefit of the present and future generations of Canadians.
- 3. The legislation must respect the aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada.

In addition to these substantive standards or criteria against which the legislation is to be measured, there is an additional issue which is concerned with process as well as substance, namely, has the legislation struck an appropriate balance between matters that are dealt with in the Act, and those that are dealt with in the regulations.

2. The legislation must implement the Convention; it must be true not just to its black letter language, but also to its overall intent.

If the legislation is to implement the Convention, it follows that we should begin our analysis with the Convention itself. In common with other international agreements of that generation, the purpose and objectives of the Convention are not given the high profile that modern drafting standards favour; they must instead be discerned from the preamble to the Convention and the overall language used.

The most important and relevant language is found in the preamble to the Convention, where it is recited that many migratory species are of great value "but are nonetheless in danger of extermination through lack of adequate protection during the nesting season or while on their way to and from their breeding grounds..". Therefore, the contracting parties being:

... desirous of saving from indiscriminate slaughter and of insuring the preservation of such migratory birds as are either useful to man or are harmless, have resolved to adopt *some uniform system of protection* which shall effectively accomplish such objects... (italics added)

The methods chosen by the Convention include: the adoption of closed seasons, (Arts. II & III) the establishment of refuges (Art. IV), the protection of nests and eggs (Art. V), and restrictions on export and trade (Art. VI). Agricultural interests may be protected but only

"under extraordinary conditions" which are "seriously injurious" (Art. VII). Aboriginal peoples are accorded some, but very limited, special treatment Art. II(3).

Although the Convention was primarily concerned with restricting hunting, the interconnections with habitat were well known. This is revealed by debates in the U.S. Congress at the time that the U.S implementing legislation was adopted (Neufeld, "Migratory Bird Treaty..." (1974), 19 South Dakota Law Rev. 307 at 318), but it is even more clearly recognized in the subsequent practice of both contracting parties in setting aside sanctuaries and refuges, not just for the limited purpose contemplated by Art. IV of the Convention but for many different species. In Canada, this was achieved through the mechanism of the Migratory Bird Sanctuary Regulations. The Regulatory Impact Analysis Statement for the most recent addition to the network of migratory bird sanctuaries, Prince Leopold Island recites that: "One of the most effective methods of providing protection to migratory birds and their habitats is to incorporate important areas into the federal system of ... Sanctuaries. The system was established in part to meet Canada's international obligations to migratory bird conservation". (SOR/92-62)

In the United States a separate Act was enacted in 1929. The Migratory Bird Conservation Act was "passed for the express purpose of meeting out treaty obligations with Great Britain by 'lessening the dangers threatening migratory game birds from drainage and other causes, by the acquisition of areas of land and water to furnish in perpetuity reservations for the adequate protection of such birds.'" (U.S.A. v. State of North Dakota (1981) 650 F.2d 911 at 913 (8th Circuit).

In summary therefore, the objective of the Convention, as well as the means to be used to achieve that objective, are tolerably clear: preservation through a uniform system of protection that permits sustainable use. CARC believes that the word "system" found in the Convention is important for it recognizes the existence of interconnections between habitat and the birds themselves. In light of this CARC considers that Section 4 of this bill is too narrow, and does not reflect the full intent of the convention.

CARC recommends that:

Section 4 of the Bill headed "purpose" should be amended so as to read as follows:

The purpose of this Act is to implement the Convention by ensuring the preservation of migratory birds and nests through the adoption of a system of preservation.

What then would be entailed by "a system of protection" designed to ensure preservation? Such a system, at a minimum, ought to limit the taking of migratory birds to within sustainable levels, but it ought also to provide for the protection of habitat and it is to that issue to which we now turn.

Adequate protection for habitat must ensure not only the protection of nesting grounds but also the protection of flyways, staging and resting grounds and overwintering grounds. Protection may be effected by withdrawing lands from other uses (sanctuaries), by prosecuting those who interfere with nesting sites, but also by the pre-approval of governmental and non-governmental activities that will have a detrimental impact upon the necessary habitat of migratory birds. We shall deal first with the issue of sanctuaries and then turn to other measures of protection in the next section.

2.1 Sanctuaries

The proposed Bill, like the current Act, is woefully inadequate with respect to the protection of critical habitat for migratory birds. As far as we can see, the only reference to this issue is contained in the regulation-making power in s.12(1) of the Bill which provides that the Governor in Council may make such regulations as are considered necessary "to carry out the purpose and provisions of this Act and the Convention", including regulations:

(i) prescribing protection areas for migratory birds and nests, and for the control and management of those areas.

This would appear to be the tenuous statutory basis upon which to hang the obligation to protect the habitat of migratory birds, as well as the existing Migratory Bird Sanctuary Regulations.

There are at least two problems here to which we would like to draw attention. First, does this regulation-making power provide an adequate basis for protecting critical areas? Second, is there an appropriate balance here between legislation and regulation?

Is this an adequate basis for protecting sanctuaries?

CARC suggests that this provision is entirely inadequate. The issue of habitat protection is of such significance that it requires its own section, if not a separate part of the Act.

Is there an appropriate balance here?

CARC suggests that the balance that has been struck between legislation and regulation in this part of the Bill is inappropriate. In our view it is essential that, at a minimum, the Act deal with the types of activities that should be proscribed in these areas. This point can be reinforced by considering the current *Migratory Bird Sanctuary Regulations* C.R.C. 1978, c.1036. Dictionary definitions of a sanctuary suggests that these areas are to be inviolable but a closer consideration of the regulations suggests that is not the case. The regulations prohibit a number of activities including hunting, and disturbing or destroying the nests of migratory birds. What is not prohibited except in special cases (e.g. rock climbing or picnicking in particular sanctuaries) are all sorts of activities that will or may disturb migratory birds. For example, lands within sanctuaries in the Northwest Territories are not withdrawn from claim-staking activities under the *Canada Mining Regulations*, C.R.C. 1978, c.1516, s.11. Associated land-use and transportation activities are therefore also not prohibited.

CARC recommends that:

A section should be added to the Act defining and authorizing the creation of migratory bird sanctuaries. The section should indicate the grounds on which sanctuaries can be established and the grounds on which boundaries may be changed. A procedure for delisting or changing boundaries should be established that should include laying the proposed changes before parliament.

The section should provide that sanctuaries may be set aside from federally owned lands or by agreement with the provinces, the territories, aboriginal peoples or private land owners.

3. The legislation must include or authorize the measures necessary to ensure a sustainable future for migratory birds for the benefit of the present and future generations of Canadians.

In the last section we argued that a system of protection requires the protection of habitat. The withdrawal of critical habitat in the form of genuine sanctuaries or protected areas provides one method of achieving this goal. However, land withdrawals are often too blunt a tool given the vast areas of land used by many highly migratory species. Consequently, we need to think creatively about a range of policy tools. These include:

- a. Pre-emptive measures designed to identify and forestall conflicts between habitat requirements of migratory birds and the needs of developers whether governments, Crown corporations or private developers.
- b. Post hoc measures designed to punish those who violate the Act or regulations. These measures include the typical offence provisions of legislation.

The measures contained in the proposed Bill are exclusively of the post hoc variety.

3.1 Pre-emptive measures

If we are to be serious about the protection of migratory bird habitat it would be possible to include a range of pre-emptive measures in the Act. For example, Parliament could provide that CWS should be directed to identify systematically the critical habitat for migratory species; emphasis might be placed on threatened and endangered species. Regulations might be devised for those critical areas not set aside as sanctuaries which would be designed to scrutinize and assess activities on those lands, as well as proposed land-use changes. Approval would be forthcoming provided that there was no net loss of critical habitat.

The Bill is devoid of pre-emptive and planning measures of this type. Even the enforcement section is framed entirely as a post-hoc provision. For example, s.16 provides that where an offence has been committed a variety of orders may be imposed including:

(a) prohibiting the person from doing any act or engaging in any activity that could, in the opinion of the court, result in the continuation or repetition of the offence.

There is no opportunity such as is provided by s.135 of the *Canadian Environmental Protection Act*, S.C. 1988, c. 22 for the Minister to apply to a court seeking an injunction on 48 hours notice *before* the apprehended offence is committed.

· CARC therefore recommends that:

The Bill be amended to include a range of pre-emptive and planning measures. For example, where critical habitat had been identified, any developer proposing to change the land use might be required to provide notification, and where necessary conduct an assessment of the effect of the project on migratory birds and their habitat. The project should only be approved if there is no significant effect on birds or their habitat and no net loss of habitat of similar quality or productivity.

3.2 Post hoc measures

The most significant problem with the post hoc measures contained in the Act is whether they can be used for habitat protection purposes at all. This problem arises because of the definitional limitations of the offence section and the regulation-making power of the Act. The Act itself defines two offences and indicates that a third is the breach of "any regulation". Section 5 of the Act prohibits possession of migratory birds or nests and trades in migratory birds or nests "without lawful excuse" and except as authorized by the regulations. Section 6 of the Act creates offences in relation to game officers, but all other matters are left to be regulated through regulations. Our interest here is in examining the extent to which it is possible to create an offence under the regulations that protects habitat. To put the issue another way, is the Act only concerned with the regulation of traditional hunting activities or could it also be used to restrain the activities of a landowner who proposed to drain critical wetland habitat or the

activities of a Crown corporation that proposed to flood productive wetland without meeting the regulatory standards proposed above. Section 12(1)(h) allows regulations for:

... prohibiting the killing, capturing, injuring, taking or disturbing of migratory birds or the damaging, destroying, removing or disturbing of nests;

The object of the verbs in each case is either the bird or the nest. The verbs themselves are concerned in the main with very direct damage, the broadest being "disturbing" in relation to birds and "damaging" and "disturbing" in relation to nests. Are these terms wide enough?

Currently, the Migratory Bird Regulations (C.R.C. 1978, c.1035, as am. by SOR/82-703, 16 July, 1982) are very narrowly framed. Section 5 of the Regulations prohibits hunting without a permit. "Hunt" is defined as:

chase, pursue, worry, follow after on the trail of, stalk or lie in wait, or attempt in any manner to capture, kill, injure or harass a migratory bird, whether or not the migratory bird is then or subsequently captured, killed, or injured.

Taken together, the regulation-making power in the Bill, combined with the current regulations suggests that it will be difficult, if not impossible, to use the offence sections to protect habitat. How does this compare with the position in the United States?

In the United States, the courts have drawn a distinction between the protection available under the Migratory Bird Treaty Act (MBTA) and that available under the Endangered Species Act (ESA). In the absence of endangered species legislation in Canada, that is not an option available to us. If migratory bird habitat is going to be protected at all, it is going to be protected primarily under the terms of this Bill.

The MBTA makes it illegal to "pursue, hunt, take, capture, kill, attempt to take, capture or kill ..." any migratory bird or "any part, nest, or egg of any such bird ... by any means or in any manner". On this language, U.S. appellate courts have upheld convictions where birds have been poisoned as a result of dumping chemicals in waste water, (United States v. FMC Corp. 572 F.2d 902 (2d Cir.1978)) or as a result of the misapplication of pesticides (United States v. Corbin Farms 444 F.Supp. 510). In addition, it is commonly assumed that had the issue

not been settled, charges would have stuck in the notorious Kesterson Reservoir case in which over 15,000 birds died from selenium poisoning in a government built and operated reservoir (Vencil, "The Migratory Bird Treaty Act - Protecting Wildlife on Our National Refuges..." (1986), 26 Nat. Res. Jnl 608). However, U.S. courts have also held that habitat destruction, through, for example, timber sales, leading indirectly to bird deaths does not amount to a taking within the meaning of the MBTA (Seattle Audubon Society v. Evans 952 F.2d 297 (9th Cir.1991)). They have reached that conclusion with the knowledge that such activities would be restrainable under the ESA. This is because the word "take" in ESA is defined to include "harm" and "harass". "Harm" in turn means:

[A]n act which actually kills or injures wildlife. Such act may include significant habitat modification or degradation where it actually kills or injures wildlife by significantly impairing essential behavioural patterns, including breeding, feeding or sheltering.

In our opinion, none of these activities which have an effect on habitat and which would be caught in the United States under either ESA or the MBTA, would be caught by the Bill as drafted or by regulations under the Act.

CARC therefore recommends that:

The Bill be amended by a mechanism that requires CWS to designate the critical habitat of threatened or endangered migratory birds and that "taking" be defined in the definition section in such a way as to include significant degradation of habitat critical to the preservation of threatened and endangered migratory bird species. The intent of this amendment is two-fold. First, it would support the pre-emptive measures discussed above and, second, it would allow the creation of offences in relation to unauthorized changes in the use of critical habitat.

4. The legislation must respect the aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada.

It is well established that the Migratory Birds Convention was negotiated without consulting the aboriginal peoples of Canada and without a full understanding of their requirements. Some limited attempt was made to accommodate aboriginal needs in Article II of the Convention, but it is clearly inadequate. As a result, attempts by the Government of Canada to enforce the closed seasons established by the Convention, as well as the limitations on sales and the takings of eggs and bird parts, have breached the treaty entitlements of aboriginal peoples and infringed upon their aboriginal rights (R. v. Sikyea [1964] S.C.R. 642 aff'g 46 W.W.R. 65, Daniels v. White, [1968] S.C.R. 517, attempts to deal with through a policy of declining to prosecute failed: R. v. Catagas, [1978] 1 W.W.R. 282 (Man. C.A.)). Since 1982 these attempts have, in many cases, been held to be unconstitutional (e.g. R. v. Arcand (1989), 65 Alta. L.R.(2d) 326 (Q.B.)). In addition, in several modern land claim agreements during the 1980s and 1990s the Government of Canada has committed itself to include aboriginal peoples in attempts to amend the Convention. Provisions from a number of these land claim agreements are reproduced in Appendix 2.

Examination of these agreements suggests two conclusions. First, the Government of Canada committed itself to use its best efforts to seek an amendment to the Convention with the United States. Second, the Government also committed itself to include aboriginal peoples in that effort.

CARC acknowledges that efforts have been made to reach an agreement with the United States, but these efforts have yet to bear fruit. A Protocol was agreed to as long ago as 1979, but was never ratified by the Senate.

This is an intolerable position for both the Government of Canada and the aboriginal peoples of Canada and yet the matter has not been addressed in the current round of amendments to the Act. CARC acknowledges that there are limits to what can be achieved without an amendment to the Convention, but we observe that other legislation that has the potential to

adversely affect aboriginal and treaty rights has included a non-derogation clause. An example is provided by the Canada Petroleum Resources Act, S.C. 1986, c.45 ss.3 and 117(2). While such clauses may, strictly speaking be unnecessary since Parliament cannot legislate in violation of the constitutional rights of aboriginal peoples, CARC takes the view that, in view of their adoption elsewhere, a non-derogation clause should be included in the Bill. While a general non-derogation clause may be appropriate, the power to pass regulations under s.12 might also be limited by language such as: "Subject to the terms of any treaty, land claim agreement or aboriginal right, the Governor in Council may make ...". Similar language might be added to s.5, the basic prohibition section.

CARC therefore recommends that:

The Bill be amended to include an appropriately drafted nonderogation clause or clauses to protect aboriginal and treaty rights.

CARC is not swayed from this recommendation by arguments to the effect that this would breach our obligations to the United States for several reasons. First, the Government's first, moral, legal and constitutional obligation is to uphold the Constitution. Second, recognizing aboriginal and treaty rights in this way would not result in a free for all. The Supreme Court of Canada has clearly recognized in the Sparrow decision that conservation requirements take priority. Modern treaties-comprehensive land claim agreements-similarly provide for species conservation. The most basic objective of the Convention could therefore still be met. Third, an argument can be made to the effect that an international agreement that is inconsistent with more fundamental international norms is of no force or effect (the doctrine of ius cogens). In the present case, closed seasons historically have had the effect of denying aboriginal peoples not only any commercial rights that they might have had, but also their subsistence rights. This constitutes a violation of the fundamental norm recognized in the International Covenant on Civil and Political Rights that: "In no case may a people be deprived of its own means of subsistence." (Article 1(2)) The United States has recently signified its intent to ratify this Covenant. Finally, we can note that in other areas, the United States (such as the Pacific salmon fishery and the Inupiat bowhead harvest) has itself argued for the accommodation of treaty rights within international regimes.

Notwithstanding these arguments for unilateral action, CARC also takes the view that efforts should continue to find a bilateral solution to the problem. The issue is not confined to Canada. A similar situation exists in Alaska and the U.S Fish and Wildlife Service continues to be embarrassed by the need to accommodate subsistence harvesting by Alaskan natives: see Alaska Fish and Wildlife Federation v. Dunkle 829 F.2d 933 (9th Cir.1987). There are signs that the present Administration in the United States will be receptive to a proposal for an amendment. A draft U.S. Presidential Directive on the Arctic and Antarctic, a copy of which CARC obtained in March of this year, indicates that "The Department of State should seek changes in certain migratory bird treaties to permit sustainable taking of birds by indigenous peoples."

CARC therefore recommends that:

CWS and the Department of Foreign Affairs be invited, as a priority, to redouble their efforts to obtain an amendment to the Convention that respects the aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada.

At the same time, consideration might be given to a range of other amendments. These might include provisions dealing with raptors and the more explicit protection of habitat.

A non-derogation clause will have a purely protective effect on aboriginal rights. CARC's experience in conducting the workshops for CWS discussed above, has convinced us of the need to be more proactive in accommodating aboriginal interests in the co-management of migratory birds. Such co-management schemes would encourage the use of traditional knowledge and adopt customary rules where appropriate, subject to meeting conservation needs. This would allow Canada to meet its constitutional obligations, send appropriate directions to CWS and allow our negotiators at the international level to offer comfort to U.S. negotiators that a system exists within Canada for aboriginal participation in management and conservation decisions.

CARC therefore recommends that:

The Bill be amended to mandate CWS to negotiate comanagement regimes for the management and conservation of migratory birds with aboriginal user groups.

Amendments to the Convention

The Bill incorporates a rolling definition of the Convention. Section 2 provides that:

"Convention" means the Convention as set out in the Schedule, as amended from time to time.

The Schedule may, and indeed shall, be amended by the order of the Minister (s.12(2)). This gives rise to the question of whether there should be further parliamentary involvement in this process.

CARC acknowledges that the conduct of international relations is an executive act and that the ratification of an international agreement, such as an amendment to the Convention, is a prerogative act. Nevertheless, it is clear that a change to the domestic law of Canada requires legislation and hence the intervention of parliament.

In the present case, an amendment to the Convention may have the effect of changing domestic law without parliamentary sanction. This follows from s.12(1) of the Bill that permits the Governor in Council to make regulations to "carry out the purposes of the ... Convention [as amended from time to time]".

Now it is one thing to acknowledge that the executive has the authority to enter into an international agreement, but it is entirely different to allow the executive to expand a domestic regulation-making power through the expedient of entering into an international agreement.

CARC therefore recommends that:

The Bill be amended so as to provide that amendments to the Convention shall be laid before parliament before being added by order to the schedule.

Summary of Recommendations

The Canadian Arctic Resources Committee (CARC) recommends that:

- 1. Section 4 of the Bill headed "purpose" should be amended so as to read as follows:

 The purpose of this Act is to implement the Convention by ensuring the preservation of migratory birds and nests through the adoption of a system of preservation.
- 2. A section should be added to the Act defining and authorizing the creation of migratory bird sanctuaries. The section should indicate the grounds on which sanctuaries can be established and the grounds on which boundaries may be changed. A procedure for delisting or changing boundaries should be established that should include laying the proposed changes before parliament.

The section should provide that sanctuaries may be set aside from federally owned lands or by agreement with the provinces, the territories, aboriginal peoples or private land owners.

- 3. The Bill be amended to include a range of pre-emptive and planning measures. For example, where critical habitat had been identified, any developer proposing to change the land use might be required to provide notification, and where necessary conduct an assessment of the effect of the project on migratory birds and their habitat. The project should only be approved if there is no significant effect on birds or their habitat and no net loss of habitat of similar quality or productivity.
- 4. The Bill be amended by a mechanism that requires CWS to designate the critical habitat of threatened or endangered migratory birds and that "taking" be defined in the definition section in such a way as to include significant degradation of habitat critical to the preservation of threatened and endangered migratory species. The intent of this amendment is two-fold. First, it would support the pre-emptive measures discussed above and, second,

it would allow the creation of offences in relation to unauthorized changes in the use of critical habitat.

- 5. The Bill be amended to include an appropriately drafted non-derogation clause or clauses to protect aboriginal and treaty rights.
- 6. CWS and the Department of Foreign Affairs be invited, as a priority, to redouble their efforts to obtain an amendment to the Convention that respects the aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada.
- 7. The Bill be amended to mandate CWS to negotiate co-management regimes for the management and conservation of migratory birds with aboriginal user groups.
- 8. The Bill be amended so as to provide that amendments to the Convention shall be laid before parliament before being added by order to the schedule.

Annex 1

Recommendations of Report on Workshops to Amend the Migratory Birds Convention of 1916 R.F. Keith and J. McMullen, CARC, July 1992

- 1. The majority of participants believed that aboriginal and treaty rights should be affirmed, and that the closed-season provisions of the MBC should be dropped to permit them to take birds legally at those times of the year when they are available, subject to conservation. The term aboriginal was taken to mean, Indian, Inuit, and Métis. Opinion was divided on whether non-aboriginals should be entitled to take birds in what is now the closed season. Some participants believed that all Canadians should have the same rights of access to migratory game birds.
- 2. Governments should recognize the right of aboriginal people to hunt anywhere in Canada, subject to private property arrangements and the need to protect special areas at certain times. Non-aboriginal hunters would continue to be subject to present terms and conditions or those adapted over time by authorities.
- The MBC should be amended to legalize the traditional murre hunt. In addition, the MBC should be changed to reflect traditional egging practices of aboriginal peoples.
- 4. Aboriginal hunters should be permitted to take migratory game birds and eggs for nutritional and other essential needs. Non-aboriginal participants believed they should be able to continue to take birds for food and recreational purposes.
- 5. There was broad support among participants for integrated co-management systems from local to flyway levels. While some participants believed that co-management systems should be composed of aboriginal and government personnel, others believed that such bodies should involve all stakeholders. Canadian negotiators should emphasize the view that co-management organizations constitute "competent authorities" in Canada.
- 6. Participants agreed that more effort to conduct population surveys, particularly at local and regional levels, is needed. Traditional knowledge and scientific information should both be part of such surveys.
- .7. Harvest guidelines and allocations should be decided by domestic authorities.

 Aboriginal participants believed that their harvest should continue to be based on need, and have priority over the sport hunt.
- 8. Compliance and enforcement decision-making should be left to domestic authorities. Efforts to promote self-regulation among both aboriginal and non-aboriginal hunters should be expanded.

- 9. Harvest monitoring studies should be undertaken throughout the flyways and involve local and regional organizations in the exchange and sharing of information.
- 10. The aboriginal participants agreed that there should be aboriginal representation in meetings to develop the Canadian negotiating position and in the negotiations with the U.S. Some non-aboriginal participants disagreed, arguing that only government personnel should be involved in the negotiations.
- 11. All participants urged that governments give much greater attention to habitat protection and rehabilitation. Many suggested that there should be some mention of habitat protection in the MBC itself.
- 12. There was broad support for the view that Canadian negotiators explain how aboriginal values, rights, and customs differ from those of southern North Americans, and that Canada has constitutional obligations to respect in this matter.
- 13. Recreational hunters for the most part, believed that all Canadians should have equal access to migratory game birds, especially in the more northern parts of the country.
- 14. Many participants urged that Canadian negotiators be firm to ensure both the long term protection of bird populations and Canadian interests.
- 15. Several participants called for improved and expanded programs of research.
- 16. Participants called for better communication among all wildlife harvesters and managers.
- 17. In amending the MBC, and in developing regulations, authorities must bear in mind the distinctiveness of the many regions of Canada and proceed in ways which provide the necessary flexibility for sustainable harvests and management. Increased local and regional authority was seen as a key to this approach.
- 18. Some participants argued that the workshop focus on migratory game birds was too narrow. They believed that the up-coming negotiations should be seen as an opportunity to include all birds that migrate in the MBC, and to provide stronger provisions for the protection of endangered and threatened species in the convention.

Annex 2

Selected Provisions of Four Northern Land Claim Agreements

The James Bay and Northern Quebec Agreement - 1975

Within its responsibility for the management of migratory bird populations, Canada shall forthwith upon the execution of the Agreement endeavor to obtain a modification or amendment to the Migratory Birds Convention and/or to the application of the said Convention in and to the Territory or to the Native people in the Territory to eliminate to the extent possible all conflicts with the Hunting, Fishing and Trapping Regime established by and in accordance with this Section and in particular, subject to the principle of conservation, to eliminate to the extent possible any conflict with the right of the Native people to harvest at all times of the year all species of wild fauna except species requiring complete protection from time to time within the Territory to ensure the continued existence of such species or a population thereof.

The Western Arctic Claim: The Inuvialuit Final Agreement - 1984

Recognizing the present restrictions of the Migratory Birds Convention Act, Canada undertakes to explore means to permit the Inuvialuit to legally hunt migratory game birds in the spring. Canada undertakes, if and when implementing any amendments to that Act, to develop in consultation with the Inuvialuit through the Wildlife Management Advisory Council (NWT) appropriate subsistence harvest regulations.

The Council for Yukon Indians Umbrella Final Agreement - 1992

16.3.10 Canada shall make best efforts to achieve an international agreement to permit Yukon Indian People to hunt Migratory Game Birds in the closed season in effect at the date of ratification of this Agreement by Yukon First Nations.

The Nunavut Agreement - 1993

5.9.2 The Government of Canada shall include Inuit representation in discussions leading to the formulation of government positions in relation to an international agreement relating to Inuit wildlife harvesting rights in the Nunavut Settlement Area, which discussions shall extend beyond those discussions generally available to non-governmental organizations.

BILL C-24 AN ACT TO AMEND THE CANADA WILDLIFE ACT

SUBMISSION BY THE CANADIAN ARCTIC RESOURCES COMMITTEE

OVERVIEW

The Canadian Arctic Resources Committee (CARC) is not in principle opposed to the concept of extending protective measures offered under the Canada Wildlife area to marine areas between 12 and 200 nautical miles and in the final analysis support the proposed amendments to the Canada Wildlife Act, subject to minor changes. CARC, however, is concerned that these provisions may not allow for effective protection of marine systems. CARC also worries that this move will forestall more comprehensive efforts by the federal government, and by the Department of Fisheries and Oceans (DFO) specifically, to manage Canada's three oceans.

This brief outlines the practical difficulties for protection associated with the new amendments which include:

- a non-existent definition of marine protected areas;
- implementation difficulties associated with fragmentation of responsibility across several federal departments.

CARC questions why the government is introducing this legislation at a time when other, comprehensive oceans management legislation remains outstanding.

INTRODUCTION

The Canada Wildlife Act was enacted in 1973 to permit the government to conduct wildlife research and to undertake various activities related to wildlife conservation and interpretation, including the establishment of National Wildlife areas for the protection of vulnerable species.

The Canada Wildlife Act was developed specifically to compensate for the shortcomings of the second piece of legislation currently being considered by the Standing Committee. As noted in the accompanying submission by CARC, the Migratory Birds Convention Act makes insufficient provision for the protection of habitat required to safeguard migratory bird species. The Canada Wildlife Act was thus developed to allow for habitat preservation, primarily for migratory birds and subsequently for all terrestrial species.

With the growing recognition that marine ecosystems, like their terrestrial counterparts, are being degraded and require protection, amendments to Section 2 and 4 of the *Canada Wildlife Act* represent an admirable effort to extend the protection afforded by Wildlife Area designation to marine systems. CARC argues, however, that the effort is flawed in several respects and may have the result of thwarting the development of more comprehensive oceans management legislation.

1. FLAWS IN THE PROPOSED AMENDMENTS TO THE CANADA WILDLIFE ACT

a) Failure to define "Protected Marine Areas"

The proposed section 4.1 (1) allows for creation of protected marine areas. Unlike their terrestrial counterparts, however, marine systems are three dimensional, being comprised of surface water, the water column and the sea bed. All three dimensions represent habitat to different species at different times of the day, season and year. The current wording does not indicate whether or not all the marine system would be protected through designation as a wildlife area, raising questions about the scope and intention of this amendment.

CARC would therefore propose that Section 2 of the Act be further amended to define protected marine areas after a definition provided by the World Conservation Union (IUCN) as:

"any area of intertidal or subtidal terrain, together with its overlying water and associated flora, fauna, historical and cultural features established under section 4.1 (1).

b) Environment Canada does not have a mandate to manage and protect marine systems and their component species

Amendments to the Canada Wildlife Act are being proposed by the Minister of the Environment. The proposed amendments to Section 2 make it clear that this Act is to apply to territorial seas (subsection 2(1)b) and to wild organisms and their habitat (subsection 2(2)a and b). Environment Canada, however, has no mandate to manage and enforce activities that relate to marine systems (including the water column and sea bed¹) and to fish and marine mammals. Only DFO has a mandate

¹ There remains some question over whether the federal government has authority over the seabed and sessile organisms (those that live on the seabed).

to manage these activities. This point is made clear by the wording of Section 4.1(2) which outlines Ministerial powers, duties and functions. In matters concerning marine protected areas, the Minister of Environment may only provide "advice relating to ...conservation...in protected marine areas". This section does, however, allow DOE to "carry out measures". In practice, a question arises as to whether DOE can simply go ahead as it sees fit or must it wait for the agreement of DFO?

CARC therefore questions the value of these amendments in practical terms: what will this legislation actually allow Environment Canada to do to protect marine systems? For instance, it is not clear what activities could be prohibited or regulated under this amendment and consequent sections of the Canada Wildlife Act. Is Environment Canada empowered to regulate the harvest of beluga whales or seals in a marine protected area? Could such regulations be challenged on the basis that Environment Canada does not have the regulatory authority for sea mammals? The same could be said for mining of the sea bed or other activities outside of Environment Canada's authority.

If the protected areas are <u>only</u> protected through the cooperation of other departments, who is ultimately responsible and what guarantees exist to prevent marine protection from slipping through the cracks? It would seem a very cumbersome tool. CARC favours instead the legislation of protected areas in conjunction with or under the auspices of a comprehensive Oceans Act.

We are therefore concerned that the initiative to amend the *Canada Wildlife Act* may forestall the development of more comprehensive legislation promised by DFO.

2. POTENTIAL FOR AMENDMENTS TO DELAY OCEANS MANAGEMENT LEGISLATION PROMISED BY THE DEPARTMENT OF FISHERIES AND OCEANS

Since 1977, the federal government has been told that the legislative base governing marine management is fragmented across more than 5 departments and more than 44 pieces of legislation. In 1990, in response to these persistent comments, the federal government released the Green Plan which acknowledged the need for a stronger legislative base for oceans management and protection. The Green Plan thus committed DFO to releasing a discussion paper on a Canada Oceans Act which would provide a legal basis for the protection of the marine environment consistent with international law and a legal basis for the designation of marine protected areas.

The discussion paper was promised for the end of 1991. Two and a half years later, the paper has yet to be released.

CARC believes that Canada must have an Oceans Act to provide for the comprehensive protection that our three oceans need. As it stands, oceans management falls victim to departmental battles and sectoral management which cannot account for synergistic and cumulative effects of pollution, land use changes, over-harvesting and transport needs.

- We question how the amendments to the *Canada Wildlife Act* can respond to these needs.
- We question how the amendments fit into this government plan for overall oceans management.
- We are concerned that these amendments will deflect attention from DFO's failure to release its discussion paper.
- We are concerned that the passage of these amendments will guarantee a continued piecemeal approach to oceans management.

CARC would therefore urge this Committee to bring back officials from Environment Canada to determine what this legislation can do in practical terms. It may be useful for the committee to propose further amendments explicitly stating the goals and intentions of the Act where marine protected areas are concerned. We would further urge that the Committee call upon officials from DFO to determine why they are content to have Environment Canada to exercise responsibilities that rightly belong to DFO. Finally, we would ask that the Committee use whatever means possible to encourage DFO to release its discussion paper on a Canada Oceans Act.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

CARC recommends that:

1. Section 2 of the Act be further amended to define protected marine areas after a definition provided by the World Conservation Union (IUCN) as:

"any area of intertidal or subtidal terrain, together with its overlying water and associated flora, fauna, historical and cultural features established under section 4.1 (1).

- 2. The Standing Committee on Environment and Sustainable Development bring back officials from Environment Canada to determine what this legislation can do in practical terms. As a result of this questioning, the Committee may wish to propose further amendments explicitly stating the goals and intentions of the 'Act where marine protected areas are concerned.
- 3. The Standing Committee on Environment and Sustainable Development call upon officials from DFO to explain how the extension of the Canada Wildlife Act to marine systems between 12 and 200 nautical miles fits with their plans for comprehensive oceans management legislation such as the proposed Canada Oceans Act. We also recommend that the Committee press DFO for release of its discussion paper on a Canada Oceans Act by August, 1994.

APPENDIX "SUST-4"

(TRANSLATION)

Association québécoise des groupes d'ornithologues Mr. Daniel Jauvin, President 67 Grande-Terre, P.O. Box 180 Saint-François-du-Lac, QC JOG 1MO

Saint-François-du-Lac, May 23, 1994

Standing Committee on the Environment and Sustainable Development House of Commons Ottawa, Canada KlA 0A6

re: Bills C-23 (migratory birds) and C-24 (wildlife)

Dear Committee Members,

Founded in 1981, the Association québécoise des groupes d'ornithologues is the provincial umbrella organization for some thirty amateur ornithology clubs and societies in Quebec, and represents some 5,500 members. Its objectives are to promote recreational ornithology and to protect birds and their habitats. The association publishes a magazine entitled QuébecOiseaux, and has put out an atlas of nesting birds in Quebec. We have prepared numerous briefs on the protection of birds and their habitats, and we conduct research pertaining to birds and particularly to endangered species.

Daniel Jauvin is a doctor by profession, and has been in general practice in Pierreville and at the Hôtel-Dieu de Sorel since 1979. He has been the President of the AQGO since 1985. A self-taught amateur ornithologist for 23 years, he has been Vice President of the Société ornithologique du Centre du Québec since 1984. He has represented the Union québécoise de conservation de la nature (UQCN) on a number of wildlife-related issues. He is a member of the Quebec committee on endangered species, and a member of the board of directors of the interpretation centre at Baie-du-Febvre.

Here are our comments on bills C-23 and C-24. We are in agreement with the two bills. We have reservations, however, about the schedule to Bill C-23, called the "CONVENTION." We note that the nomenclature used for certain bird species in the French translation of the Convention is outdated. We would like to suggest using the nomenclature endorsed by the Commission internationale des noms français des oiseaux in the publication entitled Noms français des oiseaux du monde (Édition MultiMondes). This nomenclature has the advantage of being accepted throughout the world.

In some cases, the English genus name (dowitchers) has been translated by a species name (Bécasseau à long bec) [tr - Long-billed Dowitcher]; this is incorrect as it does not include the "Bécassin roux" [tr - Short-billed Dowitcher] as the English genus name does in this case.

The use of a capital letter to designate the binomial name for a species has become the rule in ornithology. This makes it easier to be specific with terms such as "canards sauvages" [tr - wild ducks] and "Grue blanche" [tr - Whooping crane]. In the example given above, "canards sauvages" refers to all species of ducks that live in the wild, not a particular species of duck; in the case of "Grue blanche", we are referring to the species of crane called "Grue blanche" (or Whooping crane) and not to a crane that is white.

Regarding migratory insectivorous birds, while the expression "all other perching birds which feed entirely or chiefly on insects" does cover almost all species of perching birds, we think that the names of each of the various families should be included in the Convention in order to avoid confusion. The American Goldfinch, for example, feeds chiefly on seeds. During nidification, however, it feeds on insects and feeds insects to its young. It is a migratory perching bird that is frequently captured illegally in Quebec and used as a cage bird. The application of the migratory birds legislation to this species could be contested on the basis of the expression "feeds entirely or chiefly on insects."

The English term "perching birds" is rendered in French not by "oiseaux percheurs" but rather by "passereaux".

There are no species missing from the enumeration of "migratory game birds."

The following species are missing from the enumeration of "migratory insectivorous birds" (the English names are given in parentheses, and the names in bold print correspond to species belonging to the most controversial families which appear to have been voluntarily disregarded in the Convention):

(poorwills, chuck-will's-widows), (sapsuckers), piouis (pewees), (phoebes), tyrans (kingbirds), geais (jays), pies (magpies), cassenoix (nutcrackers), corneilles (crows), corbeaux (ravens), merlebleus (bluebirds), solitaires (solitaires), (veeries), traquets (wheatears), moqueurs (mockingbirds, thrashers), grimpereaux (creepers), gobemoucherons (gnatcatchers), (tits), alouettes (larks, skylarks), bergeronnettes (wagtails), pipits (pipits), tarins (siskins), chardonnerets (goldfinches), sizerins

(redpolls), roselins (finches), durbecs, bruants (longspurs,
sparrows) juncos (juncos), tohis (towhees), (parulas, ovenbirds,
waterthrushes, yellowthroats, redstarts, chats), dickcissels
(dickcissels), passerins (buntings), guiracas, étourneaux
(starlings), carouges (blackbirds), quiscales, vachers (cowbirds).

The following species are missing from the enumeration of "other migratory nongame birds":

albatros (albatross), cormorans (cormorants), pélicans (pelicans), aigrettes (egrets), bihorneaux (night-herons), ibis (ibis), mouettes (kittiwakes), (skuas), mergules (dovekies), (murrelets), stariques (auklets), martin-pêcheurs (kingfishers).

All the diurnal birds of prey are missing from the enumeration of "other migratory nongame birds": balbuzards (ospreys), milan (kites), aigles (eagles), pygargues, busards (harriers), éperviers (hawks), buses, crécerelles (kestrels), faucons (falcons, merlins, gyrfalcons).

In conclusion, we would like to submit an adequate translation of one part of the Convention. However, please note that in making the translation we have not incorporated the names of many of the species we feel should be covered by the Convention.

(Original signed by)

Daniel Jauvin

SCHEDULE (Section 2)

Article I

The High Contracting Powers declare that the migratory birds neluded in the terms of this Convention shall be as follows:—

- 1. Migratory Game Birds:-
- (a) Anatidae or waterfowl, including brant, wild ducks, geese, and swans;
- (b) Gruidae or cranes, including little brown, sandhill, and whooping cranes;
- (c) Rallidae or rails, including coots, gallinules and sora and other rails;
- (d) Limicolae or shorehirds, including avocets, curlew, dowitchers, godwits, knots, oyster catchers, phalaropes, plovers, sandpipers, snipe, stilts, surf birds, turnstones, willet, woodcock, and yellowlegs;
- (e) Columbidae or pigeons, including doves and wild pigeons.
- 2. Migratory Insectivorous Birds: Bobolinks, catbirds, chickadees, cuckoos, flickers, flycatchers, grosbeaks, humming birds, kinglets, martins, meadowlarks, nighthawks or bull bats, nuthatches, orioles, robins, shrikes, swallows, swifts, tanagers, titmice, thrushes, vireos, warblers, waxwings, whippoorwills, woodpeckers, and wrens, and all other perching birds which feed entirely or chiefly on insects.
- 3. Other Migratory Nongame Birds: Auks, auklets, bitterns, fulmars, gannets, grebes, guillemots, gulls, herons, jaegers, loons, murres, petrels, puffins, shearwaters, and terns.

Article II

3. The close season on other migratory nongame birds shall continue throughout the year, except that Eskimos and Indians may take at any season auks, auklets, guillemots, murres and puffins, and their eggs for food and their skins for clothing, but the birds and eggs so taken shall not be sold or offered for sale.

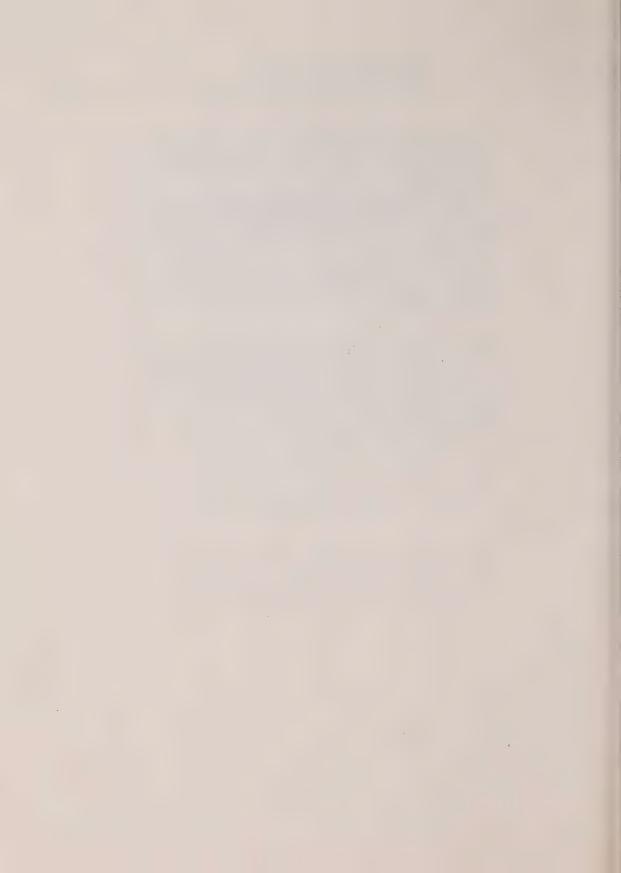
Article III

The High Contracting Powers agree that during the period of ten years next following the going into effect of this Convention, there shall be a continuous close season on the following migratory game birds, to wit:

Band-tailed pigeons, little brown, sandhill and whooping cranes, swans, curlew and all shorebirds (except the black-breasted and golden plover, Wilson or jack snipe, woodcock, and the greater and lesser yellowlegs); provided that during such ten years the close seasons on cranes, swans and curlew in the province of British Columbia shall be made by the proper authorities of that province within the general dates and limitations elsewhere prescribed in this Convention for the respective groups to which these birds belong.

Article IV

The High Contracting Powers agree that special protection shall be given the wood duck and the eider duck either (1) by a close season extending over a period of at least five years, or (2) by the establishment of refuges, or (3) by such other regulations as may be deemed appropriate.



APPENDICE «SUST-2»

(TRADUCTION)

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT

AU SUJET DU PROJET DE LOI C-23 — LOI METTANT EN OEUVRE LA CONVENTION

POUR LA PROTECTION DES OISEAUX MIGRATEURS

AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS

LE GRAND CONSEIL DES CRIS (DU QUÉBEC)

Le 26 mai 1994

A. Introduction

i) Procès en instance

Comme les membres du comité le savent sûrement, les Cris de la Baie James sont actuellement devant les tribunaux pour un certain nombre de procès relatifs à leurs droits ancestraux et issus de traités, et à la menace constante de grands projets en territoire cri, notamment dans le domaine hydro-électrique. Plus précisément, ces procès soulèvent diverses questions liées à la souveraineté et à l'autonomie gouvernementale des Cris de la Baie James, et notamment aux pouvoirs et aux droits touchant les ressources fauniques.

Les Cris de la Baie James tiennent à préciser qu'ils comparaissent devant le Comité permanent de l'environnement pour lui faire leurs représentations au sujet du projet de loi C-23, Loi mettant en oeuvre la convention pour la protection des oiseaux migrateurs au Canada et aux États-Unis, sans préjudice de leurs droits et compétences en général, et de leur position devant les tribunaux dans tout procès actuel ou futur en particulier.

ii) La Convention concernant les oiseaux migrateurs

Il semblerait que le Canada et les États-Unis négocient actuellement d'éventuelles modifications à la Convention qui pourraient répondre en partie aux préoccupations que nous exprimons ci-dessous au sujet du projet de loi C-23.

Nous notons que le projet de loi, tant dans sa définition du terme «convention» que dans ses dispositions habilitantes (paragraphe 12(2)), évoque la possibilité de modifications à la Convention.

Cependant, le projet de loi qui a été déposé porte sur la Convention actuelle. Or, les Cris de la Baie James attendent depuis 1975 que celle-ci soit modifiée et, jusqu'ici, tous les efforts en ce sens ont échoué. Bien que nous ayons participé à des discussions avec le gouvernement du Canada au sujet de la perspective dans laquelle la Convention devrait être modifiée, nous n'avons aucune idée du moment où ces modifications pourraient finalement être adoptées; nous ne savons même pas si elles le seront et sous quelle forme. On nous a informés qu'il faudra toute une série d'étapes : l'obtention d'un appui général des peuples autochtones; la présentation, au Cabinet, d'une demande de mandat de négociations avec les États-Unis; les négociations elles-mêmes et, enfin, le processus de ratification qui, d'après ce qu'on nous a dit, pourrait être long et exigera probablement un lobbying concerté¹.

La Convention doit être modifiée, et nous devons participer pleinement à ce processus. Mais il se pourrait que ce soit long.

Si le projet de loi C-23 vise à donner force de loi à une

Convention modifiée, son dépôt et son examen apparaissent prématurés.

Cependant, pour les raisons énumérées dans le présent mémoire, nous estimons que le gouvernement du Canada et le Parlement doivent prendre des mesures

Lettre envoyée le 2 mars 1994 par Patricia Dwyer, du Service canadien de la faune, au grand chef Matthew Coon Come.

positives pour veiller à ce que toutes les lois respectent et reflètent les droits des peuples autochtones du Canada, qu'il s'agisse de leurs droits ancestraux ou issus de traités, ainsi que les responsabilités du gouvernement du Canada envers ces peuples autochtones. Nous sommes prêts à contribuer à veiller à ce que la loi proposée atteigne cet objectif, en ce qui concerne les droits ancestraux et issus de traités des Cris de la Baie James. Nous pourrions alors appuyer l'adoption de cette nouvelle loi et l'abrogation de l'actuelle Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs.

- B. Le projet de loi dans son contexte historique et constitutionnel
- i. Les responsabilités fiduciaires de la Couronne

L'aspect le plus remarquable du projet de loi C-23, ce n'est pas tant ce qu'il contient que ce qui y est omis.

Le projet de loi est censé régir, tant dans ses dispositions d'habilitation que dans ses dispositions de fond, la gestion et l'exploitation des oiseaux migrateurs. Il est pour le moins exceptionnel qu'une loi émanant du Parlement du Canada en 1994, et portant sur une question aussi importante pour l'identité, le mode de vie, les moyens de subsistance, les droits ancestraux et les droits issus de traités des peuples autochtones du Canada, ne fasse nulle part mention de ces peuples autochtones, de l'importance de cette ressource pour eux et de leurs droits sur cette ressource.

Il y a plus de trente ans, dans l'affaire R. v. Sikyea², qui portait sur les effets que la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs pourrait avoir sur les droits de chasse des Autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest, M. le Juge Sissons, de la Cour territoriale des Territoires du Nord-Ouest, s'était exclamé:

Dans cette affaire, la Cour est saisie d'une question qui trouble et mécontente les Indiens depuis un certain nombre d'années. Depuis les temps immémoriaux, les Indiens et les Esquimaux du Nord, ainsi que leurs femmes et leurs enfants, ont toujours fait la chasse aux oiseaux migrateurs au printemps, pour se nourrir, et ils continueront à le faire puisque cette chasse était et est toujours nécessaire à leur survie et à leur bien-être. Son effet sur les populations d'oiseaux est négligeable, surtout en comparaison des pertes imputables aux prédateurs, mais cela n'aurait pas d'importance même s'il en allait autrement.

Tout le monde connaît l'histoire du fonctionnaire qui avait rencontré un des chefs indiens de la région, il y a quelques années, et qui lui avait signalé que la Convention concernant les oiseaux migrateurs interdisait de pratiquer la chasse au canard au printemps. Le chef lui avait demandé ce qu'était cette convention, et le fonctionnaire lui avait répondu qu'il s'agissait d'un traité entre le Canada et les États-Unis. Le chef avait ensuite voulu savoir si les Indiens avaient signé ce traité. Et, sur la réponse négative du fonctionnaire, il avait déclaré : «Alors, nous continuons à chasser le canard.»

² R. v. Sikyea (1962), 40 M.M.R. 494 (C.Terr.T.K.-O.), renversait malgré certaines réserves (1964), 43. D.L.R. (2d) 150 (C.A.T.R.-O.) une décision maintenue en appel (sub nom Sikyea v. The Queen (1964) R.C.S. 642). Voici ce que le juge Johnson, de la Cour d'appel, avait à dire:

Je ne peux pas croire que le gouvernement du Canada se soit rendu compte que, en appliquant la Convention, il contrevenait en même temps aux traités conclus avec les Indiens. Il est beaucoup plus probable que les obligations contractées en vertu de ces traités lui soient sorties de l'esprit — c'est le cas classique de la main gauche qui ignore ce que fait la main droite. Et l'histoire subséquente des relations du gouvernement avec les Indiens semble le confirmer.

La Cour suprême du Canada a retenu l'analyse du juge d'appel Johnson, qui fait autorité encore aujourd'hui.

Les droits de chasse ancestraux des Indiens sont protégés par la Constitution et par leurs propres traités.

Le vieux chef avait tout à fait raison. Les traités conclus entre le Canada et ses Indiens sont — ou devraient être — aussi sacrés que les traités conclus entre le Canada et les États-Unis.

Il n'est jamais trop tard pour tenir compte d'un avis aussi sage.

Nous demandons par conséquent au comité de réfléchir au contenu de ce

passage écrit par un juge passionnément attaché à rendre justice aux peuples
autochtones et à rappeler à la Couronne les limites de ses pouvoirs. Nous
attirons tout particulièrement l'attention des membres du comité sur les
thèmes suivants qui se dégagent de cette intervention du juge Sissons:

les doléances associées à la réglementation des activités autochtones de chasse et de pêche;

l'importance des oiseaux migrateurs pour les peuples autochtones;

l'effet négligeable de la chasse autochtone sur les oiseaux migrateurs;

la possibilité, pour la Couronne, d'accomplir indirectement, par la voie d'un traité international, ce qu'elle ne peut pas accomplir directement par ses lois intérieures;

le caractère constitutionnel des droits ancestraux et issus de traités:

et la justesse de la conviction du vieux chef, selon lequel le principe du caractère sacré des traités s'applique tout autant aux traités conclus par la Couronne avec les peuples autochtones qu'à ceux qu'elle a signés avec tout autre État.

Le dépôt, devant le Parlement, d'un projet de loi portant sur des questions qui touchent les droits ancestraux et issus de traités met en cause les responsabilités fiduciaires de la Couronne.

Le Juge Dickson, dans l'affaire *Guerin*, attirait l'attention sur la «notion de l'abus de confiance» comme fondement de l'obligation de fiduciaire et indiquait que le principal fardeau lié à cette obligation incombait nettement au gouvernement fédéral du Canada, depuis 1867, après avoir été assumé d'abord par la Couronne britannique, puis par les gouvernements des colonies.

Le concept de l'obligation de fiduciaire est issu depuis bien longtemps de la notion de l'abus de confiance, l'un des premiers chefs de compétence de la Chancery. Dans le présent pourvoi, l'importance de ce concept repose sur l'exigence qu'il y ait eu «cession» pour que des terres indiennes puissent être aliénées.

La Proclamation royale de 1763 prévoyait qu'aucun particulier ne pouvait acheter aux Indiens des terres qu'elle réservait à ces derniers et, de plus, que tout achat devait être effectué par et au nom de Sa Majesté au cours d'une assemblée publique des Indiens convoquée par le gouverneur ou le commandant en chef de la colonie dans laquelle se trouvaient les terres en question. Comme le fait remarquer lord Watson, à la p. 54 de l'arrêt st. Catherine's Milling, précité, cette politique concernant la vente ou le transfert du droit que possèdent les Indiens sur leurs terres a été maintenue de façon non interrompue par la Couronne britannique, par les gouvernements des

colonies à partir du moment où ceux-ci sont devenus responsables de l'administration des affaires indiennes et, après 1867, par le gouvernement fédéral du Canada³.

Les obligations de la Couronne fédérale ne se limitent toutefois pas à la question de la cession d'intérêts fonciers. Il y a un an à peine, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique confirmait dans l'affaire Delgamuukw l'étendue des obligations fiduciaires de la Couronne fédérale et du rôle du Parlement. M. le Juge McFarlane déclarait au nom de la majorité:

Je pense que le pouvoir conféré au gouvernement fédéral en vertu du paragraphe 91(24) comporte plusieurs facettes et qu'il pourrait fort bien englober la compétence sur l'ensemble des droits autochtones. L'arrêt Roberts c. Canada me conforte dans cette opinion, puisque la juge Wilson, exprimant l'avis unanime des cinq juges chargés de l'affaire, a déclaré que l'expression «lois du Canada», à l'article 101 de la Loi constitutionnelle de 1867, englobe la common law touchant les titres autochtones et soustendant les obligations fiduciaires de la Couronne envers les bandes indiennes. Le Parlement a à tout le moins compétence exclusive sur les droits fonciers des Autochtones et est donc, depuis 1871, la seule autorité législative ayant compétence sur les titres autochtones en Colombie-Britannique.

Les traités conclus entre la Couronne et les peuples autochtones entraînent des obligations fiduciaires particulières, qui se caractérisent presque toutes, depuis les premiers traités sur la paix maritime et l'amitié jusqu'aux traités récents, longs et complexes, par le maintien des droits de chasse et de pêche des Autochtones et par la promesse, de la part de la

³ Guerin c. La Reine (1984) 2 R.C.S. 335.

Delgamuukw v. The Queen (1993), 104 D.L.R. (4th) 470, p. 535.

Couronne, de ne pas limiter ces droits, mais au contraire de les garantir. On peut donc présumer que cette caractéristique restera un élément fondamental des nouveaux traités, conclus par exemple en Colombie-Britannique et au Québec.

Notre traité, la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (désignée ci-après à l'occasion par le sigle CBJNQ), entraîne à coup sûr de telles obligations fiduciaires.

Le processus de signature de traités est essentiellement fondé sur les promesses que les parties se font et acceptent, et sur la confiance qu'elles s'accordent mutuellement.

Sur la foi des promesses qui leur ont été faites par traité, les peuples autochtones ont autorisé l'accès à leurs terres et à leurs ressources; ils ont accepté de partager ces terres et ces ressources, de devenir des alliés fidèles ou de se placer sous la protection du souverain européen.

Tout au long de ce processus, la Couronne a assumé à la fois le privilège et le fardeau de devenir seule bénéficiaire de toute cession des droits, des titres ou de la souveraineté autochtones. Les nations autochtones ont renoncé volontairement, en certaines occasions, à des éléments de leur souveraineté externe, mais seulement en retour de promesses selon lesquelles l'exercice de leur souveraineté interne serait assuré et protégé. Le maintien des droits de chasse et de pêche des nations autochtones, et les engagements de la Couronne à cet égard, font partie

intégrante du processus historique et actuel de signature de traités, de même que des traités eux-mêmes.

Et, bien sûr, les textes constitutionnels contiennent également des promesses aux nations autochtones.

La Proclamation royale de 1763, que les tribunaux qualifient de «Grande Charte des nations indiennes», établissait la signature de traités comme fondement des relations entre les Premières Nations et les Britanniques³.

Lors du rapatriement de la Constitution canadienne, en 1982, on avait fait d'importantes promesses à tous les peuples autochtones du Canada. Inquiètes des répercussions de ce rapatriement sur les obligations de la Couronne envers elles, les Premières Nations de l'Alberta, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick avaient demandé à la Cour d'appel britannique des déclarations selon lesquelles Sa Majesté du chef du Royaume-Uni demeurait responsable des obligations contractées par la Couronne envers les peuples indiens du Canada, notamment par voie de traités. On les a assurées de l'honneur de la Couronne et de la pérennité de ses promesses, et c'est pour ces motifs qu'on leur a refusé les garanties que ces déclarations leur aurait accordées.

S Calder v. A.G. British Columbia (1993) R.C.S. 313, p. 394-401 (juge Hall); R. v. White and Bob (1965) W.W.R. 1993 (C.A.C.-B.) (juge d'appel Norris); The Queen v. Secretary of State (1981) 4 C.N.L.R. 86 (Eng. C.A.), p. 90-92 (Denning M.R.).

Lord Denning concluait:

Il me semble que le projet de loi constitutionnelle lui-même protège dans toute la mesure du possible les droits et libertés des peuples autochtones du Canada. Il les consacre dans la Constitution, de sorte qu'ils ne pourront pas être limités ou réduits, sauf selon la procédure prescrite et aux majorités prévues. En outre, le projet de loi prévoit la tenue d'une conférence du plus haut niveau afin de déterminer quels sont exactement les droits de ces peuples. C'est un élément très important car ces droits sont actuellement très mal définis.

D'après ce que je peux voir, rien de justifie une quelconque méfiance des Indiens à l'égard du gouvernement du Canada. Mais, si cette méfiance était justifiée, la discussion dans cette affaire aura permis d'affermir leur bras de façon à leur permettre de résister à toutes les pressions. Ils pourront dire que la Couronne — celle du Royaume-Uni à l'origine et maintenant celle du Canada, mais, quoi qu'il en soit, la Couronne — leur a garanti le respect de leurs droits et libertés. Aucun Parlement ne devra faire quoi que ce soit pour amoindrir la valeur de ces garanties. La Couronne devra les honorer pour le Canada «tant et aussi longtemps que le Soleil se lèvera et que les rivières couleront». Cette promesse ne doit jamais être rompue.

La Cour suprême a ensuite réitéré, dans Sparrow, la promesse contenue à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982:

Le paragraphe en question ne contient aucune disposition explicite autorisant notre Cour ou n'importe quel autre tribunal à apprécier la légitimité d'une mesure législative gouvernementale qui restreint des droits ancestraux. Nous estimons pourtant que l'expression «reconnaissance et confirmation» comporte les rapports de fiduciaire

The Queen v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs (1984), 4 C.W.L.R. (Eng. C.A.), p. 99.

déjà mentionnés et implique ainsi une certaine restriction à l'exercice du pouvoir souverain'.

Compte tenu de cet historique, des promesses qui leur ont été faites et des assurances que leur ont données les tribunaux, il est certain, à tout le moins, que les peuples autochtones peuvent raisonnablement s'attendre à ce que la Couronne, et d'ailleurs la société tout entière, évitent d'aller à l'encontre de leurs intérêts fondamentaux. Cette attente raisonnable découle non pas tant d'un texte en particulier que de la conduite adoptée par les parties dans toutes leurs relations.

Comme le juge Sissons le faisait remarquer dans Sikyea, les Indiens ont effectivement des droits en vertu de la Constitution, et leurs propres traités préservent leurs droits de chasse ancestraux. Les lois du Parlement devraient reconnaître explicitement cet état de choses et le refléter.

III. Absence de justification en droit canadien

Le juge Sissons faisait toutefois observer également que les traités conclus entre le Canada et ses Indiens étaient — ou

⁷ R. c. Sparrow (1990) 1 R.C.S. 1075, p. 1109.

^{*} Le Juge LaPorest, dans Lac Minerals Ltd. c. International Corona Resources Ltd., (1989) 2 R.C.S. 574, p. 663, estimait que cette attente raisonnable ou légitime était concluante quant à la question de l'obligation fiduciaire :

Je ne puis donc conclure comme mon collègue, le juge Sopinka, que la vulnérabilité ou son absence réglera la question de l'obligation fiduciaire. Comme je l'ai déjà indiqué, la question devrait être de savoir si, compte tenu de tous les faits et les circonstances, une partie est placée de telle sorte vis-à-vis de l'autre qu'elle puisse raisonnablement s'attendre à ce que cette dernière évite d'agir de façon contraire à ses intérêts.

devraient être — aussi sacrés que les traités conclus entre le Canada et les États-Unis.

Il est dit à l'article 4 du projet de loi C-23 que cette loi a pour objet «la mise en oeuvre de la convention par la protection des oiseaux migrateurs et de leurs nids».

Douze ans après la reconnaissance et la confirmation explicites des droits ancestraux et issus de traités à l'article 35 de la Constitution du Canada (qui, comme l'a expliqué la Cour suprême du Canada dans Sparrow, représente le point culminant d'une lutte longue et difficile pour la reconnaissance constitutionnelle des droits des Autochtones, tant dans l'arène politique que devant les tribunaux), le Parlement propose dans le projet de loi C-23 de ratifier une convention qui considère à tort la chasse comme la principale menace pesant sur les oiseaux migrateurs et où il n'est fait aucune mention de la reconnaissance et de la confirmation constitutionnelles des droits conférés par traités aux Autochtones.

La Cour suprême a également précisé très clairement que la Couronne a une obligation positive envers les peuples autochtones. La neutralité, dans l'attitude et dans le langage, n'est pas nécessairement suffisante. La Cour a en effet indiqué dans Sparrow:

Il semble se dégager du par. 35(1) que, si la réglementation des droits ancestraux n'est pas exclue,

une telle réglementation doit être adoptée conformément à un objectif régulier. Notre histoire démontre, trop bien malheureusement, que les peuples autochtones du Canada ont raison de s'inquiéter au sujet d'objectifs gouvernementaux qui, bien que neutres en apparence, menacent en réalité l'existence de certains de leurs droits et intérêts.

Dans l'affaire Sparrow, la Cour suprême s'est penchée sur les droits de pêche des Autochtones, et sur la nécessité de protéger et de gérer les pêches. Tout en reconnaissant que le gouvernement pouvait être obligé, à l'occasion, d'adopter des règlements pour assurer la conservation de ces ressources, la Cour affirmait qu'il ne devait pas présumer de son autorité et qu'il devait justifier l'exercice de ce pouvoir. Elle déclarait à cet égard :

La reconnaissance constitutionnelle exprimée dans la disposition en cause permet donc, dans une certaine mesure, de contrôler la conduite du gouvernement et de limiter fortement le pouvoir du législateur. Bien qu'elle ne constitue pas une promesse d'immunité contre la réglementation gouvernementale dans une société qui, au XX* siècle, devient de plus en plus complexe et interdépendante et où il est nécessaire de protéger et de gérer les ressources épuisables, cette reconnaissance représente un engagement important de la part de la Couronne. Le gouvernement se voit imposer l'obligation de justifier toute mesure législative qui a un effet préjudiciable sur un droit ancestral protégé par le par. 35(1).

Tant que la Convention ne sera pas modifiée, si toutefois elle l'est un jour, le projet de loi C-23 a pour effet d'en réaffirmer le libellé actuel. À notre avis, la reconduction d'un traité international qui est maintenant complètement désuet ne peut justifier, même avec une bonne dose d'imagination, une mesure législative interdisant complètement la chasse sans

prévoir d'exception pour les peuples autochtones du Canada. C'est pourtant ce que fait le projet de loi C-23.

- IV. Absence de justification en droit international
- i. Evolution du droit international

En vertu du droit international, il est parfaitement justifiable de donner leur pleine signification à l'article 35, ainsi qu'aux droits ancestraux et issus de traités portant sur la gestion et la capture des oiseaux migrateurs, comme sources de reconnaissance et de protection constitutionnelles de ces droits.

En fait, les droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones du Canada incluent ceux que leur reconnaît le droit international en tant que peuples, et plus particulièrement en tant que peuples autochtones. La Convention concernant les oiseaux migrateurs n'est qu'un élément du corpus croissant du droit coutumier et conventionnel international qui s'applique au Canada et lie le gouvernement du Canada.

Le droit international touchant les peuples autochtones et leurs droits a évolué considérablement depuis quelques années, en particulier depuis la création du Groupe de travail des Nations Unies sur les populations autochtones. Jusque-là, les droits des autochtones étaient le plus souvent assimilés à ceux des minorités, et la seule tentative pour les protéger

expressément en droit international était venue d'une organisation s'occupant du travail (Convention 107 de l'OIT).

En 1976, l'entrée en vigueur du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de son Protocole facultatif a permis aux peuples autochtones du Canada de faire valoir leurs droits devant le Comité des droits de l'homme en se fondant sur l'article 27, qui accorde aux minorités le droit de participer à la vie culturelle de leur collectivité.

Depuis lors, toutefois, un certain nombre de normes juridiques internationales ont été adoptées, soit dans des textes visant expressément à protéger les droits des peuples autochtones ou dans des traités multilatéraux qui revêtent pour ces derniers un intérêt particulier. Ainsi, le préambule de la Convention de Rio sur la biodiversité, dont le Canada est signataire, reconnaît «qu'un grand nombre de communautés locales et de populations autochtones dépendent étroitement et traditionnellement des ressources biologiques sur lesquelles sont fondées leurs traditions¹⁰». En outre, on peut lire au Principe 22 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement:

Les populations et communautés autochtones et les autres collectivités locales ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles. Les États devraient reconnaître leur identité, leur

[°] Voir par exemple Lovelace c. Canada, Rapport du Comité des droits de l'homme, 35° session A.G., suppl. n° 40, p. 178-188, Doc. des N.U. A/35/40 (1980).

Convention sur la diversité biologique, 31 I.L.M. 822 (1992).

culture et leurs intérêts, et leur accorder tout l'appui nécessaire, et leur permettre de participer efficacement à la réalisation d'un développement durable.

La Convention 107 de l'OIT a en outre été révisée, par l'adoption de la Convention 169¹¹, afin de mieux refléter les aspirations des peuples autochtones et d'en protéger les personnes, les institutions, la propriété, le travail, la culture et l'environnement.

Aux Nations Unies, le Groupe de travail sur les populations autochtones a produit une Déclaration préliminaire sur les droits des peuples indigènes¹², qui reconnaît notamment aux peuples autochtones le droit à l'autodétermination, en vertu duquel ils sont libres de déterminer leur statut politique et d'assumer leur développement économique, social et culturel¹³.

Enfin, l'Organisation des États américains a lancé son propre projet. La Commission interaméricaine des droits de l'homme a effectué une première série de consultations auprès des États membres de l'OÉA en vue de la rédaction d'un texte juridique interaméricain portant sur les peuples autochtones et la protection de leurs droits.

Convention concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, 28 I.L.M. 1382 (1989).

Voir le rapport du Groupe de travail sur les populations autochtones, Onzième Session, doc. off. des N.D., E/CN.4/Sub.2/29, le 23 août 1993.

¹³ Article 3 de la Déclaration préliminaire.

L'évolution du droit international en ce qui concerne les peuples autochtones, et le fait que la communauté internationale soit de plus en plus déterminée à protéger les droits de ces peuples, montrent bien pourquoi il faut mettre en doute la raison d'être d'un traité international qui est non seulement désuet, mais qui pourrait également être incompatible avec les nouvelles normes acceptées en droit international.

ii. «Changement fondamental de circonstances»: Protection des droits ancestraux et issus de traités en vertu de l'article 35; il n'est plus nécessaire de réglementer en vertu de la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs la chasse pratiquée par les Indiens

La Convention concernant les oiseaux migrateurs est un traité international, soumis aux règles du droit international.

Or, en droit international, toute partie à un traité peut, dans des cas exceptionnels, demander la suspension ou la révision d'un traité en raison d'un «changement fondamental de circonstances» (rebus sic stantibus).

L'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités codifie les pratiques des États et le droit coutumier international dans ce domaine. Voici les paragraphes qui nous intéressent :

Article 62

Changement fondamental de circonstances

1. Un changement fondamental de circonstances qui s'est produit par rapport à celles qui existaient au moment de la conclusion

d'un traité et qui n'avait pas été prévu par les parties ne peut pas être invoqué comme motif pour mettre fin au traité ou pour s'en retirer, à moins que:

- a) l'existence de ces circonstances n'ait constitué une base essentielle du consentement des parties à être liées par le traité; et que
- b) ce changement n'ait pour effet de transformer radicalement la portée des obligations qui restent à exécuter en vertu du traité.
- 3. Si une partie peut, conformément aux paragraphes qui précèdent, invoquer un changement fondamental de circonstances comme motif pour mettre fin à un traité ou pour s'en retirer, elle peut également ne l'invoquer que pour <u>suspendre l'application du traité</u>¹⁴. (Nous soulignons.)

Le gouvernement fédéral ne peut donc pas s'arroger des pouvoirs, modifier la répartition constitutionnelle des pouvoirs (y compris les compétences des autochtones) ni passer outre aux droits consacrés dans la Constitution lorsqu'il signe des traités internationaux. Comme l'a dit le Conseil privé dans l'affaire «Labour Conventions»:

... Le Dominion ne peut pas, simplement en faisant des promesses à des pays étrangers, s'arroger des pouvoirs législatifs contraires à la Constitution qui lui a donné naissance¹⁵.

La Loi constitutionnelle de 1982 (et plus particulièrement sa Partie I — la Charte canadienne des droits et libertés — et sa Partie II, intitulée «Droits des peuples autochtones du Canada») modifiait considérablement le cadre constitutionnel formel du Canada. Il faut donc

Convention de Vienne sur le droit des traités, le 23 mai 1969, Can. T.S. 1980, N° 37.

Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario (Affaire (Labour Conventions)), (1937) A.C. 326 à 352 (J.C.P.C.).

interpréter et appliquer conformément à la Constitution les obligations internationales antérieures à ces modifications, tout comme bien sûr celles qui ont été contractées par la suite.

Les tribunaux ont établi clairement que le paragraphe 35(1) garantit le droit de chasser et de pêcher pour assurer sa subsistance. La Cour suprême du Canada, dans R. c. Sparrow, s'est penchée sur le caractère constitutionnel du droit de pêche de la nation Musqueam et a établi de quelle façon toute restriction imposée quant à l'exercice de ces droits devait être justifiée.

Le raisonnement adopté par la Cour suprême dans Sparrow est conforme à l'interprétation générale des tribunaux au sujet de la protection constitutionnelle des droits de chasse et de pêche accordés aux Autochtones par les divers traités conclus au Canada¹⁶.

L'entrée en vigueur de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 empêche le Canada de mettre en oeuvre quelque traité international que ce soit sans tenir compte des droits — ancestraux et issus de traités — des peuples autochtones du Canada. Cette restriction, en vertu de laquelle le Canada ne peut pas appliquer entièrement la Convention concernant les oiseaux migrateurs, constitue un changement fondamental de circonstances, puisque la situation est radicalement différente de celle qui existait quand

¹⁶ Côlé c. La Reine (1993) R.J.Q. 1350 (C.A.); McPherson v. The Queen (6 décembre 1993) The Pas 92-04-00106 Crim. (B.R.Man.); R. v. Alphonse (1993) 4 C.N.L.R. 19 (C.A.C.-B.); R. v. Arcand (1989) 2 C.N.L.R. 110 (B.R.Alb.); R. v. Bombay (1993) 1 C.N.L.R. 92 (C.A.Ont.); R. v. Denny (1990) 2 C.N.L.R. 115 (C.A.N.-£.); R. v. Dick (1993) 4 C.N.L.R. 63 C.A.C.-B.); R. v. Plett (1989) 4 C.N.L.R. 128; pourvoi en appel rejeté (1991) 1 C.N.L.R. 140 (C.A.Man.); R. v. Stevenson 127 janvier 1988) (C.Pr.Man.) (non publié).

le Canada a exprimé pour la première fois le désir d'être lié par cette convention.

Par ailleurs, même si les restrictions imposées dans la Convention concernant les oiseaux migrateurs, au sujet de la chasse, pouvaient reposer sur un impératif de conservation valable en 1916, cet impératif n'existe plus. Il y a eu effectivement un changement fondamental de circonstances.

Pour répondre aux inquiétudes exprimées au moment de la signature de la Convention, cette dernière vise expressément à sauver les oiseaux migrateurs «du massacre général». C'est cet aspect de la conservation des espèces qui était le sujet de préoccupation à l'époque, et c'est en se fondant sur ces circonstances que les parties ont accepté d'adhérer à la Convention.

Mais ces circonstances ont changé de façon fondamentale, ce qui a transformé radicalement l'ampleur des obligations toujours prévues dans la Convention¹⁷.

Bien qu'il répugne à approuver l'abrogation unilatérale des dispositions des traités, le droit international prévoit un recours quand la raison d'être des obligations prescrites par ces traités disparaît, soit par suite de violations constantes par une des parties, soit parce que les parties reconnaissent qu'il y a eu changement fondamental de circonstances. Le principe du rebus sic stantibus entraînerait la caducité d'un traité ou de

Juridiction sur les pêches (United Kingdom v. Iceland) (1973) C.I.J. Rep. 3, p. 21.

certaines de ses dispositions si les États parties à ce traité reconnaissaient le changement de circonstances par un acte faisant droit :

... Dans l'affaire des Zones franches, le Gouvernement français, qui invoquait le principe rebus sic stantibus, a lui-même souligné que ce principe ne permettait pas la dénonciation unilatérale d'un traité prétendu périmé. Il estimait que la théorie en question ne pouvait entraîner la caducité d'un traité que «lorsque le changement de circonstances aura été reconnu par un acte faisant droit entre les deux États intéressés»; et il ajoutait : «cet acte faisant droit entre les deux États intéressés peut être soit un accord, lequel accord sera une reconnaissance du changement des circonstances et de son effet sur le traité, soit une sentence du juge international compétent s'il y en a un»¹⁵.

C'est exactement ce qu'ont reconnu le Canada et les États-Unis au sujet de la Convention concernant les oiseaux migrateurs.

Le 30 janvier 1979, les deux gouvernements ont signé le Protocole modifiant la Convention du 16 août 1916 concernant la protection des oiseaux migrateurs au Canada et dans les États-Unis d'Amérique, reconnaissant ainsi que chacune des parties avait le droit de suspendre, pour les peuples autochtones, l'application des dispositions de la Convention portant sur le temps prohibé. En signant ce protocole pour le Canada, le ministre de l'Environnement, l'honorable Len Marchand, avait déclaré:

Il y a soixante ans, en 1916, une convention concernant la protection des oiseaux migrateurs sur le continent nord-américain était signée à Washington. Même si cette convention reconnaissait que les Indiens et les Inuit ont des besoins

Rapport de la Commission du droit international à l'Assemblée générale de l'ONO, Annuaire de la Commission du droit international, 1966, Vol. II, p. 281.
Voir Zones franches de la Haute-Savoie et du district de Ger (1932), P.C.I.J. Ser. C, N° 58.

particuliers en ce qui concerne cette ressource, les rédacteurs de l'époque n'avaient pas mesuré toute l'ampleur et la complexité de ces besoins. Plus particulièrement, ils n'avaient pas compris les difficultés très réelles qu'entraînent pour les Indiens et les Inuit les dispositions inflexibles de la Convention au sujet des saisons de chasse. L'honorable Cecil D. Andrus, Secrétaire à l'Intérieur, au nom des États-Unis, et moi-même, au nom du Canada, signons aujourd'hui un Protocole qui élargit les dispositions du document de 1916 et qui servira de fondement aux modifications législatives nécessaires pour permettre aux Indiens et aux Inuit de capturer ces oiseaux, pour assurer leur subsistance et pour satisfaire leurs autres besoins essentiels, en dehors des saisons prévues dans la Convention de 1916¹³. (Nous soulignons.)

En mai 1986, les deux gouvernements ont ratifié le *Plan nord-américain de gestion de la sauvagine* (appelé ci-après «Plan de la sauvagine»), où il était indiqué clairement que c'est la destruction et la dégradation des habitats de la sauvagine, et non la chasse, qui menace ces espèces. Le Plan de gestion de la sauvagine reconnaît que «des changements de taille se sont produits dans les populations de sauvagine de l'Amérique du Nord» depuis la signature de la Convention²⁰.

Selon le Plan de la sauvagine, la chasse à l'oie et au canard à des fins de subsistance compte pour 5 à 7 p. 100 des prises totales en Amérique du Nord, ce qui montre bien que la chasse de subsistance pratiquée par les Autochtones n'a qu'un effet minime sur les populations de sauvagine²¹.

Protocole modifiant la Convention du 15 août 1916 pour la protection des oiseaux migrateurs au Canada et dans les États-Unis d'Amérique, Ottawa, le 30 janvier 1979.

Notes en vue d'une déclaration de l'honorable Len Marchand, ministre de l'Environnement, à l'occasion de la signature du Protocole modifiant la Convention concernant les oiseaux migrateurs, Cttawa, le 30 janvier 1979.

Plan nord-américain de gestion de la sauvagine (Ottawa: Approvisionnement et Services Canada, 1986, N° de catalogue CW66-80/1986F) p. 1.

²¹ Plan de la sauvagine, supra, p. 6 et 9.

Par ailleurs, le Plan établit clairement la distinction entre la «chasse sportive» et la «chasse de subsistance», tant au niveau des principes que dans ses recommandations²².

En outre, il y est question des efforts pour modifier la Convention concernant les oiseaux migrateurs afin de tenir compte de la chasse de subsistance, ainsi que du bien-fondé d'une participation des personnes pratiquant ce type de chasse à la gestion de la ressource. Ces chasseurs y sont décrits comme «des alliés ayant un intérêt historique dans la ressource²³».

Le Protocole de 1979 et le Plan de la sauvagine de 1986 sont deux documents qui font autorité, et qui reconnaissent qu'un changement fondamental de circonstances est survenu depuis la signature de la Convention en 1916.

En outre, le gouvernement du Canada reconnaît dans divers traités contemporains avec les peuples autochtones du Canada que la Convention restreint inopportunément et inutilement la chasse aux oiseaux migrateurs par les peuples autochtones; il a d'ailleurs tenté de faire modifier la Convention pour remédier à cette situation²⁴.

Plan de la sauvagine, supra, p. 2, 15 et ss.

²³ Plan de la sauvagine, supra, p. 9, 10 et 18.

^{24 24.14.2} Dans le cadre de ses responsabilités quant à la région (sic) des oiseaux migrateurs, le Canada doit s'efforcer, aussitôt après la signature de la Convention, d'obtenir une modification ou un amendement de la Convention concernant les oiseaux migrateurs, ou de l'application de ladite Convention, ou les deux, dans le cas du Territoire ou des autochtones qui s'y trouvent, afin d'éliminer dans la mesure du possible toutes les incompatibilités existant entre la Convention et le régime de chasse, de pêche et de trappage, institué par

V. Promesses faites par traité aux Cris de la Baie James

Dans Sparrow, la Cour suprême donnait une idée de la situation dans laquelle se trouvaient les Cris au début des années 70, avant le début des négociations sur un éventuel traité avec le Canada et le Québec. La Cour a déclaré au sujet de cette période:

Au cours de la même période générale, Hydro Québec a entrepris le développement de la Baie James sans d'abord tenir compte des droits des Indiens qui y vivaient, et ce, même si ces droits bénéficiaient d'une protection constitutionnelle expresse; voir la Loi de l'extension des frontières de Québec, 1912, S.C. 1912, ch. 45. Il aura fallu un bon nombre de décisions judiciaires et notamment l'arrêt Calder de notre Cour (1973) pour que le gouvernement reconsidère sa position.

Les négociations entre notre nation et le Canada au sujet de ce traité n'ont pas été entamées seulement dans le contexte d'une intrusion physique des grands projets hydro-électriques sur notre territoire; elles ont également débuté sur un arrière- fond de menaces d'extinction juridique des droits ancestraux des Cris.

le présent chapitre et en conformité avec lui et en particulier, sous réserve du principe de la conservation, afin d'éliminer dans la mesure du possible toute incompatibilité avec les droit qu'ont les autochtones d'exploiter pendant toute l'année toutes les espèces de la faune sauvage, sauf celles qu'il est à l'occasion nécessaire de protéger dans le Territoire pour en assure la survie ou assurer celle d'une population de ces espèces.

Paragraphe 24.14.2, article 24 de la CBJNQ; voir aussi : le paragraphe 14.(37) de la Convention définitive des Inuvialuit (1984) (modifiée en 1987); le paragraphe 12.10.1 de l'Entente sur la revendication territoriale globale des Gwich'in, conclue entre Sa Majesté la Reine du chef du Canada et les Gwich'in, représentés par le Conseil tribal des Gwich'in (1991); et l'article 5.9.1 de l'Accord entre les Inuit de la région du Nunavut et Sa Majesté la Reine du chef du Canada (1993).

Il ne faut jamais oublier en effet qu'avant 1982, le processus de négociation des traités, y compris celui qui a mené à la signature de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois, se déroulait sous la menace d'une possible extinction unilatérale de ces droits par la Couronne. Qu'on reconnaisse ou non la validité de ces menaces en droit (et nous ne la reconnaissons pas), cette possibilité a coloré tout le processus par sa seule existence et a très certainement engagé les obligations fiduciaires de la Couronne.

Dans ces conditions, la Couronne doit adopter une conduite absolument irréprochable au sujet des promesses qu'elle a faites par traité aux Cris de la Baie James, et de la réalisation de ces promesses.

Pour les Cris, les dispositions leur reconnaissant l'intendance et l'usage continus de leurs ressources fauniques étaient et demeurent au coeur de la CBJNQ.

Les principales dispositions portant sur les droits des Cris en matière d'exploitation de ces ressources, tant leurs droits ancestraux que leurs droits issus de traités, se trouvent à l'article 24 de la CBJNQ. Cet article reconnaît et garantit le droit de chasser toutes les espèces de faune sauvage sauf celles qui pourraient à un moment ou l'autre être entièrement protégées afin d'assurer leur conservation. Le traité reconnaît aux Autochtones le droit de chasser en toutes saisons, sous réserve des règles de conservation établies conformément au traité et, à l'insistance du Canada, sous réserve également des restrictions énoncées dans la Loi sur la

Convention concernant les oiseaux migrateurs et dans son règlement (paragraphe 24.3.10).

Cependant, le Canada s'est engagé par traité à tenter de faire modifier la Convention concernant les oiseaux migrateurs, ou du moins son application en territoire cri, de façon à éliminer dans la mesure du possible tout conflit avec le régime de chasse, de pêche et de trappage établi en vertu de l'article 24, et en particulier avec le droit, pour les Cris, de chasser en toutes saisons toutes les espèces de faune sauvage. En outre, le Canada s'est engagé à prendre toutes les mesures raisonnables nécessaires pour modifier toute disposition de la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs, ou de son règlement, qui serait contraire au régime de chasse, de pêche et de trappage établi en vertu du traité ou qui serait incompatible avec ce régime (paragraphe 24.14.3).

Enfin, les Cris de la Baie James ont clairement conservé leurs droits ancestraux relatifs à la chasse aux oiseaux migrateurs puisqu'il est précisé, au paragraphe 24.14.6, qu'aucune des dispositions de la CBJNQ ne doit être interprétée comme une reconnaissance, de la part des Cris, que l'article II de la Convention concernant les oiseaux migrateurs ou toute loi incorporant cet article s'applique à eux. Bien que le Canada ait énoncé dans la CBJNQ sa position selon laquelle la Convention et la Loi s'appliquent effectivement aux Autochtones signataires de la CBJNQ (paragraphe 24.14.7), la même disposition se termine sur la phrase suivante:

Sous réserve des dispositions de la présente Convention, les Cris de la Baie James et les Inuit du Québec peuvent se prévaloir de tout droit ou recours qu'ils pourraient avoir quand aux oiseaux migrateurs, après l'entrée en vigueur de la Convention.

VI. Recours constitutionnels désormais possibles

Les Cris de la Baie James sont d'avis que l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 leur accorde précisément les recours dont il est question au paragraphe 24.14.7 de la CBJNQ et qui sont nécessaires en l'occurrence.

Avant l'entrée en vigueur de la Loi constitutionnelle de 1982, les Autochtones n'avaient guère de recours contre des mesures de la Couronne ayant pour effet de les frustrer dans l'exercice de leurs droits. Mais la Loi constitutionnelle de 1982 leur offre maintenant ce recours, comme l'ont d'ailleurs confirmé les tribunaux²⁵.

Les affaires R. v. Arcand et R. v. Flett, jugées en première instance respectivement en Alberta et au Manitoba, portaient expressément sur la violation, par suite de l'application de la Convention concernant les oiseaux migrateurs et de la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs, des droits consentis par traité au sujet de l'autorisation de pratiquer la chasse aux oiseaux migrateurs en toutes saisons.

Dans Arcand, la Cour a déclaré que les dispositions du traité conclu avec la Première Nation avaient préséance sur les règlements adoptés

²⁵ R. c. Sparrow, supra; R. v. Arcand (1989) 2 C.M.L.R. 110 (B.R.Alb.); R. v. Flett (1991) 1 C.M.L.R. 140 (C.A.).

dans le sens contraire en vertu de la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs.

Une fois qu'un droit est reconnu et confirmé dans la Constitution, il me semble qu'il doit aussi être protégé par la Constitution. L'article 52 de la *Loi constitutionnelle* prévoit que toute loi incompatible avec ses dispositions est nulle et non avenue, pour ce qui touche cette incompatibilité²⁶.

Les tribunaux ont tiré la même conclusion dans l'affaire R. v. Flett, en acquittant à deux reprises un Autochtone signataire du Traité n° 5; en outre, la Cour d'appel du Manitoba a rejeté le pourvoi en appel déposé par la Couronne par suite de cette décision.

Dans Sparrow, la Cour suprême établissait clairement le principe selon lequel le caractère raisonnable des règlements pris par le gouvernement ne justifie pas la limitation des droits ancestraux et issus de traités. Ce faisant, elle renversait des décisions rendues par la Cour d'appel de l'Ontario et la Cour d'appel de la Saskatchewan au début des années 80 (R. v. Depassige et R. v. Eninew, R. v. Bear). La Cour a déclaré à cet égard:

Dans l'arrêt Eninew, le juge Hall de la Cour d'appel conclut, à la p. 368, que (TRADUCTION) «les droits issus de traités peuvent être limités par une réglementation raisonnable». Comme nous l'avons déjà fait remarquer, la gestion et la conservation de ressources constituent vraiment un objectif législatif important et régulier. Pourtant, le fait que cet objectif soit «raisonnable» ne saurait suffire comme reconnaissance et confirmation constitutionnelles de droits ancestraux. Au

²⁶ R. v. Arcand (1989) 2 C.M.L.R. 110 (B.R.Alb.) p. 118; R. c. Gamble (1988) 2 R.C.S. 595.

contraire, les règlements appliqués conformément à un objectif de conservation ou de gestion peuvent être examinés selon la norme de justification énoncée plus haut.

Ce qu'il est important de souligner ici, c'est que la Constitution offre maintenant des recours non seulement aux Cris de la Baie James, mais également à la Couronne. Ces recours constitutionnels permettent, et même exigent, la reconnaissance et la confirmation du droit, pour tous les peuples autochtones, de chasser les oiseaux migrateurs en tout temps de l'année malgré les dispositions contraires de la Convention concernant les oiseaux migrateurs.

Il est extrêmement important que toute loi contemporaine adoptée par le Parlement reflète et garantisse cette reconnaissance et cette confirmation.

- B. Le projet de loi tel que déposé
- i. Un régime d'interdiction inconstitutionnel et injustifié

Le principal problème, dans le projet de loi qui a été déposé, c'est qu'il prévoit une interdiction d'application générale touchant la possession, la vente et l'échange d'oiseaux migrateurs, sous réserve de l'établissement, par règlement, d'un régime d'exception permettant la possession, la vente et l'échange de ces espèces.

Ce cadre législatif est contraire aux promesses faites par traité aux Premières Nations de tout le pays, et plus particulièrement aux Cris de la Baie James en vertu de leur propre traité; il contredit en outre l'engagement constitutionnel contenu à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, comme Lord Denning l'a expliqué aux Premières Nations dans Secretary of State; enfin, il va à l'encontre des instructions claires données par la Cour suprême du Canada au sujet de l'obligation, pour la Couronne, de s'assurer que rien ne limite l'exercice des droits ancestraux et issus de traités, sauf dans des circonstances exceptionnelles et, dans chaque cas, après justification.

Les interdictions générales comme celle qui se trouve à l'article 5 du projet de loi ne répondent donc pas aux normes imposées par les traités, la Constitution et la Cour suprême du Canada.

ii. Préambule

Nous demandons instamment au Parlement d'inclure dans le projet de loi un préambule approprié visant à replacer cette mesure législative dans le contexte de la reconnaissance et de la confirmation des droits ancestraux et issus de traités et des obligations fiduciaires de la Couronne.

Il convient de noter que de nombreuses lois fédérales contiennent des préambules (voir l'Annexe I ci-jointe), qui font de plus en plus souvent référence précisément à la reconnaissance et à la confirmation contenues

dans la Loi constitutionnelle de 1982²⁷, et aux responsabilités particulières du gouvernement et du Parlement envers les peuples autochtones²⁸.

Le projet de loi C-23 pourrait contenir une déclaration préliminaire semblable celles-ci:

Attendu que la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît et confirme les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada;

(Voir par exemple la *Loi sur le règlement de la revendication territoriale des Gwich'in*, S.C. 1992, ch. 53)

Attendu que le Parlement et le gouvernement du Canada reconnaissent et affirment une responsabilité particulière envers les peuples autochtones du Canada;

(Voir par exemple la Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois, S.C. 1976-1977, ch. 32)

Attendu que la présente loi n'a pas pour objet d'empêcher les peuples autochtones du Canada de bénéficier de toute mesure constitutionnelle, législative ou autre en ce qui concerne leurs droits ancestraux et issus de traités, dont le droit à l'autonomie gouvernementale;

(Voir par exemple la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec,* S.C. 1984, ch. 18).

Voir par exemple la Loi sur le règlement de la revendication territoriale des Gwich'in, S.C. 1992, ch. 53.

²⁸ Voir la Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois. S.C. 1976-1977, ch. 32.

iii. Concordance avec les droits ancestraux et issus de traités

Nous suggérons que les articles 4 et 5 du projet de loi soient modifiés de la façon suivante:

Objet

4. La présente loi a pour objet la mise en oeuvre de la convention par la protection des oiseaux migrateurs et de leurs nids, en conformité des droits — ancestraux et issus de traités — des peuples autochtones du Canada.

Interdiction

- 5. (1) Sauf conformément aux règlements, nul ne peut, sans excuse valable:
 - a) avoir en sa possession un oiseau migrateur ou son nid;
 - b) acheter, vendre, échanger ou donner un oiseau migrateur ou son nid, ou en faire le commerce.
 - (2) Le présent article ne s'applique pas aux Autochtones dans l'exercice de leurs droits ancestraux ou issus de traités.

En outre, il conviendrait de modifier comme suit le premier paragraphe de l'article 12 du projet de loi:

Règlements

12.(1) Le gouverneur en conseil peut prendre les règlements qu'il juge nécessaires à la réalisation de l'objet de la présente loi et de la convention, en conformité des droits — ancestraux et issus de traités — des peuples autochtones du Canada; les règlements peuvent notamment :

iv. Non dérogation

Pendant les années qui ont suivi la passation de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois, les représentants des signataires autochtones et du Canada ont passé énormément de temps à discuter des modifications à apporter à la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs et à son règlement, comme l'envisageait et le garantissait le paragraphe 24.14.4 de l'article 24 de la CBJNQ.

Malgré l'identification de nombreuses dispositions contraires à celles de la CBJNQ, ou incompatibles avec elles, le Canada n'a finalement accepté d'insérer qu'une disposition de non dérogation dans son règlement.

Cette clause de non dérogation, qui figure à l'article 37 du règlement actuel, se lit comme suit:

L'interprétation ni l'application du présent règlement ne doivent aller à l'encontre de l'entente conclue entre le Grand Council of the Crees (de Québec), le Northern Quebec Inuit Association, le gouvernement du Québec, la Société d'énergie de la Baie James, la Société de développement de la Baie James, la Commission hydroélectrique de Québec (Hydro-Québec) et le gouvernement du Canada, daté du 11 novembre 1975, laquelle entente a été modifiée par un accord entre les mêmes parties le 12 décembre 1975, déposé à la Chambre des communes par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien le 13 juillet 1976, enregistré sous le numéro de document 301-5/180C, et annexé à la James Bay and Northern Quebec Native Claims Settlement Act, à condition que les dispositions de cette entente n'entrent pas en conflit avec celles de la Loi ou de la Convention concernant les oiseaux migrateurs visées à l'article 2 de la Loi29.

Règlement sur les oiseaux migrateurs, C.R.C., c. 1035, art. 37.

Il est vrai que le paragraphe 44g) de la Loi d'interprétation prévoit que les règlements d'application d'un texte abrogé demeurent en vigueur et sont réputés pris en application du nouveau texte, dans la mesure de leur compatibilité avec celui-ci, jusqu'à abrogation ou remplacement.

Ce n'est toutefois pas là une véritable garantie touchant des droits constitutionnels. La clause de non dérogation contenue dans le règlement ne s'applique qu'à ce règlement; elle pourrait être contestée parce que non conforme à la nouvelle mesure législative, dans son libellé actuel, et le gouvernement pourrait bien sûr l'abroger ou la remplacer avec un minimum de publicité.

Enfin, l'actuelle disposition de non dérogation ne s'applique qu'à la CBJNQ et n'offre guère de protection aux autres peuples autochtones du Canada.

Les dispositions de non dérogation sont effectivement nécessaires pour éviter que les lois et règlements d'application générale ne causent un préjudice direct ou indirect aux peuples autochtones. Néanmoins, ces dispositions ne devraient pas se substituer à une reconnaissance et à une confirmation positives, dans les textes législatifs, des droits conférés aux Autochtones par voie de traités. Elles ne devraient pas servir à dispenser le gouvernement de rédiger ses lois de façon à éviter ou à supprimer toute incohérence susceptible de tromper ou d'embrouiller les lecteurs qui ne seraient pas au courant de tous les détails, ou de forcer les parties directement concernées à définir, par d'interminables discussions entre elles

ou par de longues contestations devant les tribunaux, ce qui constitue une incohérence.

Cela dit, nous recommandons quand même, pour plus de certitude, que le projet de loi C-23 contienne une clause de non dérogation relative aux droits ancestraux et issus de traités.

Nous souhaitons porter à l'attention du comité une disposition du même genre contenue dans une loi relativement récente, la *Loi sur l'application extracôtière des lois canadiennes*, S.C. 1990, ch. 44, dont l'article 20 se lit comme suit :

Droits des Autochtones

20. La présente loi ne porte pas atteinte aux droits — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada visés à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Nous demandons au Parlement de prendre ses responsabilités en incluant dans son projet de loi la clause de non dérogation appropriée.

v. Contrôle d'application, infractions et peines

Le projet de loi ne reconnaît pas le rôle important que peuvent jouer les peuples autochtones et leurs gouvernements dans l'application de la loi. Le paragraphe 24.10.1 de la CBJNQ prévoit que les personnes chargées de l'application du régime de chasse, de pêche et de trappage établi en vertu de la CBJNQ doivent être principalement des Autochtones. Le paragraphe 24.10.2 prévoit par ailleurs la formation d'un nombre suffisant d'Autochtones comme agents de conservation, la modification des critères d'admission, et l'établissement et le financement d'installations, de cours et de programmes d'instruction spéciaux. Le paragraphe 24.10.3 précise enfin que le Canada autorisera des Autochtones dûment qualifiés comme agents de conservation à assumer les fonctions de gardes-chasse aux termes de la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs.

L'article 6 du projet de loi devrait refléter ces dispositions de notre traité.

On trouve par ailleurs dans les notes explicatives accompagnant le projet de loi l'euphémisme suivant :

(Le texte) prévoit un pouvoir réglementaire accru afin de permettre la mise en oeuvre de la convention et le recouvrement des frais relatifs à l'administration de la loi. Il modernise et renforce les dispositions d'application, notamment celles concernant les gardes-chasse et celles qui sont relatives aux visites, fouilles, saisies, abandons, confiscations et dispositions des biens.

Les dispositions relatives à l'application et au recouvrement sont effectivement resserrées. Pour les Autochtones qui chassent en toute légalité en vertu de leurs droits ancestraux et issus de traités, ces

dispositions sont menaçantes puisque le projet de loi ne reconnaît pas explicitement la légalité de cette activité.

L'alinéa 7(1)d) permettrait à un garde-chasse de saisir des oies s'il était d'avis, en se fondant sur des motifs raisonnables, que la Loi ou son règlement avaient été enfreints.

Il ne faut pas oublier qu'il s'agit là d'une importe source de nourriture pour les Cris de la Baie James. En fait, le projet de loi autorise la saisie de nourriture dont dépendent les familles cries, à la discrétion du garde-chasse, qui n'a qu'à être d'avis, en se fondant sur des motifs raisonnables, qu'il y a eu contravention à la Loi ou à son règlement. Il est certain que, si le projet de loi ne reconnaît pas l'existence de leurs droits ancestraux et issus de traités, des Cris qui chasseraient à des fins de subsistance pourraient très bien contrevenir à ses dispositions, prises au sens strict. Et la saisie d'armes à feu serait particulièrement dommageable dans le cas de chasseurs autochtones qui ont besoin de ces armes pour se procurer à manger.

L'article 11 contient une disposition qui nous semble particulièrement dure au sujet de la responsabilité des frais. Il prévoit que le propriétaire légitime et toute personne ayant légitimement droit à la possession des objets saisis est responsable des frais supportés par Sa Majesté à la suite de la visite, de l'abandon, de la saisie, de la confiscation ou de l'aliénation de ces objets lorsqu'ils excèdent le produit de leur aliénation.

Cette disposition laisse entendre que Sa Majesté peut saisir des objets qui ne lui appartiennent pas légitimement, engager des dépenses qu'il ne lui incombe pas légitimement supporter, aliéner les objets saisis à n'importe quel prix et facturer ensuite la différence au propriétaire légitime de ces objets.

Le paragraphe 13(2), qui porte sur les infractions s'étendant sur plus d'une journée, pourrait lui aussi avoir des répercussions considérables sur les chasseurs autochtones. En effet, il est compté une infraction distincte pour chacun des jours au cours desquels se commet ou se continue l'infraction. Pour les chasseurs cris qui montent un campement afin de pratiquer la chasse à l'oie pendant toute la durée de la chasse du printemps, l'effet cumulatif des amendes pourrait être dévastateur.

Nous n'avons énuméré ci-dessus que quelques exemples d'incompatibilités entre le projet de loi, d'une part, et les activités des Autochtones et leurs droits ancestraux et issus de traités, d'autre part. Il n'est ni approprié ni juste que les chasseurs autochtones soient menacés, de quelque façon que ce soit, de voir leur équipement saisi, d'être poursuivis ou de se faire interrompre dans leurs activités lorsqu'ils exercent leurs droits ancestraux et issus de traités en vue de nourrir leurs familles. Et il ne servira à rien de s'en remettre aux tribunaux, une fois que la nourriture et l'équipement auront été saisis, que la chasse aura été perturbée, que la famille aura été privée et que l'insulte aura été commise.

Conclusion

Il est important que le Parlement reflète dans son projet de loi la reconnaissance et la confirmation constitutionnelles des droits ancestraux et issus de traités, et les restrictions qui en résultent pour l'activité gouvernementale. Comme l'a indiqué la Cour suprême:

Le Parlement n'est pas censé agir d'une manière contraire aux droits et aux intérêts des autochtones et, en réalité, il peut être empêché de le faire par la seconde étape de l'analyse fondée sur le par. 35(1)³⁶.

Les modifications que nous proposons au projet de loi C-23 seraient un bon moyen de combler les attentes que nous devrions tous avoir envers le Parlement du Canada.

³⁰ Sparrow, supra, p. 1111-1112.

Annexe I

Voici une liste partielle des lois du Parlement canadien contenant des préambules:

en-	Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, S.R.C. 1985, ch. A-12;
_	Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange Canada — États-Unis, S.C. 1988, ch. 65;
-	Loi sur les ressources en eau du Canada, S.R.C. 1985, ch. C-11;
••	Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, S.C. 1992, ch. 37 (pas encore en vigueur);
-	Loi canadienne sur la protection de l'environnement, S.R.C. 1985, ch. 16 (4° Suppl.);
_	Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec, S.C. 1984, ch. 18;
-	Loi sur le règlement des revendications des bandes indiennes de Grassy Narrows et d'Islington (pollution par le mercure), S.C. 1986, ch. 23;
-	Loi sur le règlement de la revendication territoriale des Gwich'in, S.C. 1992, ch. 53;
	Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois, S.C. 1976-1977, ch. 32;
<u>-</u> -	Loi concernant l'accord sur les revendications territoriales du Nunavut, S.C. 1993, ch. 29;
-	Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte, S.C. 1986, ch. 27;
-	Loi sur le règlement des revendications des Inuvialuit de la région ouest de l'Arctique, S.C. 1984, ch. 24.

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT

AU SUJET DU PROJET DE LOI C-24 - LOI MODIFIANT

LA LOI SUR LA FAUNE DU CANADA ET UNE AUTRE LOI EN CONSÉQUENCE

LE GRAND CONSEIL DES CRIS DU QUÉBEC

Le 26 mai 1994

A. Observations générales

Les Cris de la Baie James ont présenté au comité un mémoire dans lequel ils lui font leurs représentations au sujet du projet de loi C-23, Loi mettant en oeuvre la convention pour la protection des oiseaux migrateurs au Canada et aux États-Unis. Nous renvoyons donc le comité à ce mémoire (que nous désigneront parfois ici par l'expression «notre mémoire sur le projet de loi C-23»).

Nous réitérons au sujet du projet de loi C-24 l'affirmation contenue dans notre mémoire sur le projet de loi C-23, à savoir que les Cris de la Baie James comparaissent devant le Comité permanent de l'environnement pour lui faire leurs représentations au sujet du projet de loi C-23, Loi mettant en oeuvre la convention pour la protection des oiseaux migrateurs au Canada et aux États-Unis, sans préjudice de leurs droits et compétences en général, et de leur position devant les tribunaux dans tout procès actuel ou futur en particulier.

Nous demandons également au comité de considérer que nos observations générales sur le projet de loi C-23 s'appliquent également au projet de loi C-24 en ce qui concerne les obligations fiduciaires de la Couronne relativement au dépôt, devant le Parlement, de projets de lois qui portent sur des questions touchant les droits ancestraux et issus de traités, et plus particulièrement en ce qui concerne les obligations fiduciaires découlant de notre traité, la Convention de la Baie-James et du Nord québécois.

Nos représentations au sujet de la nécessité que les lois fédérales reconnaissent et affirment positivement les droits des Autochtones, qu'il

s'agisse de leurs droits ancestraux ou des droits issus des traités, s'appliquent également à ce projet de loi. Il en va de même pour nos remarques sur l'évolution du droit international en ce qui a trait aux peuples autochtones, et sur la nécessité que le gouvernement du Canada et le Parlement reconnaissent le corpus croissant du droit coutumier et conventionnel international sur ces questions.

La Loi sur la faune du Canada se concentre tout particulièrement sur les programmes et les mesures de recherche, de conservation et d'interprétation touchant les espèces sauvages. Or, notre traité, la Convention de la Baie-James et du Nord québécois, contient un certain nombre d'initiatives innovatrices concernant la recherche sur les espèces sauvages, ainsi que sa cogestion et sa conservation. Il crée des structures et établit des mandats. La recherche effectuée en vertu du paragraphe 24.6 dans le but d'établir les niveaux actuels d'exploitation des espèces sauvages par les Autochtones a donné lieu à une étude innovatrice et exhaustive sur le sujet.

Nous sommes inquiets de constater que les modifications proposées à la *Loi sur la faune du Canada*, dans le projet de loi C-24, ne reflètent pas expressément ces aspects de la CBJNQ, ni la nécessité continue de la recherche et de la cogestion dans le Nord québécois.

B. Commentaires particuliers

Nous n'avons pas l'intention de commenter ici le projet de loi en détail, article par article. Nous sommes toutefois prêts à collaborer avec le gouvernement, ou avec votre comité, pour veiller à ce que la *Loi sur la faune du*

Canada, telle que modifiée par le projet de loi C-24, respecte et reflète nos préoccupations générales.

Les quelques exemples qui suivent pourront aider le comité à comprendre la nécessité de tenir compte des préoccupations des peuples autochtones.

Ce qui nous frappe particulièrement dans le projet de loi C-24, c'est qu'il n'y est absolument pas fait mention des peuples autochtones, des Premières Nations, de leurs gouvernements ou des sphères de compétence de ces derniers.

Nous souhaitons attirer l'attention du comité sur la définition de l'expression «terres domaniales», à l'article 4 du projet de loi. Les terres domaniales y sont en effet définies comme les terres qui appartiennent à Sa Majesté du chef du Canada et celles que le gouvernement du Canada peut aliéner, sous réserve des accords éventuels qu'il a conclus avec le gouvernement de la province où elles sont situées. La définition inclut les étendues d'eau qui se trouvent sur ces terres ou qui les traversent, les ressources naturelles qu'elles contiennent, de même que les eaux intérieures et la mer territoriale du Canada.

Mais le Canada n'a-t-il pas le pouvoir de disposer de ses terres par suite de traités ou d'autres ententes conclues avec les peuples autochtones? Bien sûr que oui. C'est précisément ce qu'envisage la Proclamation royale de 1763. Cette définition devrait donc faire mention des traités conclus avec les peuples autochtones et des autres ententes intervenues entre le gouvernement du Canada et les gouvernements des Premières Nations.

L'article 7 du projet de loi C-24 constitue un autre exemple d'une modification qui perpétuerait les omissions inacceptables touchant les peuples autochtones et leurs gouvernements. Cette disposition ajouterait de nouveaux paragraphes à l'article 4 de la Loi, qui prévoit que le Ministre peut, par règlement, adopter des mesures visant la conservation des espèces sauvages sur certaines terres domaniales, pourvu que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les lois relatives aux espèces sauvages dans la province où sont situées les terres en question. Le projet de loi devrait certainement prévoir que ces mesures doivent également être compatibles avec les droits ancestraux et issus de traités touchant ces terres.

L'article 5 de la Loi sur la faune du Canada stipule par ailleurs que le Ministre peut conclure des ententes avec les gouvernements de toutes les provinces en vue de la mise en oeuvre de programmes et de mesures relatifs aux activités de recherche, de conservation et d'interprétation touchant les espèces sauvages, ou en vue de l'administration des terres à ces fins et de l'application de mesures relatives à l'exploitation d'installations et d'ouvrages connexes. Il ne contient pas un mot sur la participation des Premières Nations à des questions qui revêtent pourtant un intérêt vital pour les peuples autochtones. Il faudrait donc ajouter quelque chose à ce sujet dans cet article du projet de loi C-24.

En outre, le projet de loi autorise l'établissement de zones marines protégées dans lesquelles peuvent avoir lieu des activités de recherche, de conservation et d'interprétation touchant les espèces sauvages, là encore sans qu'il y soit question des peuples autochtones susceptibles de jouir de droits

ancestraux ou issus de traités sur ces zones, ni de leurs gouvernements qui pourraient y avoir compétence.

Conclusion

Il nous semble que la Loi sur la faune du Canada constituerait un outil approprié pour soulever l'importante question de la coopération entre le Canada et ses peuples autochtones dans les domaines de la conservation et de la cogestion des espèces sauvages, ainsi que de la recherche en cette matière.

Il ne fait aucun doute que le Canada a pris à ce sujet des engagements envers nous, en vertu de la Convention de la Baie-James et du Nord Québécois, et envers les peuples autochtones de tout le pays. Les traités contemporains prévoient la création de toute une gamme de comités et de conseils mixtes chargés de la gestion des espèces sauvages, de la protection de leurs habitats, et du contrôle des activités humaines qui influent sur la faune et sur l'environnement.

Un projet de loi visant à modifier la Loi sur la faune du Canada présente une occasion intéressante de reconnaître, d'affirmer et de mettre en oeuvre les dispositions de ces traités, et de tenir compte du rôle essentiel des peuples autochtones dans la gestion de la faune et la protection de l'environnement. Mais ce n'est pas ce que fait le projet de loi C-24; au contraire, cette question y est passée complètement sous silence.

Nous demandons donc instamment au comité de recommander que le projet de loi C-24 soit modifié en substance de manière à refléter les préoccupations et les objectifs énoncés ici.



APPENDICE «SUST-3»

(TRADUCTION)

Comité canadien des ressources arctiques

Projets de loi C-23 et C-24 - Modifications proposées à la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs et à la Loi sur la faune du Canada.

Mémoire au Comité permanent de l'environnement et du développement durable présenté par le Comité canadien des ressources arctiques

Le 26 mai 1994

Projets de loi C-23 et C-24 - Modifications proposées à la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs et à la Loi sur la faune du Canada. Mémoire au Comité permanent de l'environnement et du développement durable présenté par le Comité canadien des ressources arctiques. Le 26 mai 1994.

1. Introduction

La Convention concernant les oiseaux migrateurs, signée par les États-Unis et le Royaume-Uni, au nom du Canada, a été négociée en 1916. Des mesures législatives de mise en oeuvre ont été adoptées peu après tant aux États-Unis qu'au Canada. Le Parlement a légiféré en vertu du pouvoir spécial de mise en oeuvre des traités impériaux, prévus à l'article 132 de la Loi constitutionnelle de 1867. Voici qu'en 1994, près de 80 ans plus tard, le Parlement est invité à abroger et à remplacer cette loi de mise en oeuvre.

Le Comité canadien des ressources arctiques (CCRA) reconnaît que la loi de mise en oeuvre et, à vrai dire, la Convention elle-même, nécessitent des modifications. Celles-ci doivent tenir compte non seulement des changements dans les usages linguistiques, comme les notes explicatives du projet de loi le laissent entendre, mais aussi de l'évolution des valeurs des Canadiens.

Depuis 1916, les valeurs des Canadiens ont changé sur un certain nombre de plans importants, mais surtout du point de vue des droits des autochtones (ce dont témoigne la constitutionnalisation de ces droits, en 1982) et de l'environnement. Les valeurs environnementales préoccupent beaucoup plus les Canadiens, mais il y a également eu un changement d'ordre qualitatif dans notre compréhension de l'environnement. Alors que la Convention traduit une conception très étroitement utilitaire de la valeur des oiseaux migrateurs, comme le montre le libellé du préambule, l'idée que nous nous faisons de la valeur instrumentale de l'environnement s'est considérablement élargie. En outre, beaucoup de Canadiens respectent également l'affirmation de la valeur intrinsèque de l'environnement.

Les Canadiens attachent de la valeur aux oiseaux migrateurs pour de nombreuses raisons différentes. Certains sont des chasseurs, mais un nombre

beaucoup plus important d'entre eux trouvent une valeur spirituelle et esthétique et une source d'émerveillement dans la simple existence des migrations annuelles et dans l'observation, tous les printemps, des cygnes trompettes qui se reposent et se nourrissent sur les cours d'eau dégagés du sud, dans leur migration vers les aires de nidification, dans le Nord. D'autres Canadiens, notamment les autochtones, dépendent des oiseaux migrateurs pour se nourrir et conserver leurs valeurs culturelles. Pour eux, la migration printanière fait partie d'un cycle annuel de renouveau et elle leur permet de consommer pour la première fois de la viande fraîche après un long hiver.

L'évolution des attitudes et des valeurs fait surgir de grandes questions sur le bien-fondé de la révision de la législation qui est proposée au Parlement. Si la Loi est abrogée et remplacée, n'y a-t-il pas lieu de poser des questions fondamentales sur la structuration de la législation? Celle-ci prévoit-elle, par exemple, des mesures appropriées sur la protection de l'habitat? Doit-elle être considérée comme un élément d'un plan général visant à protéger les espèces menacées?

Nous devons également nous demander s'il y a lieu de modifier la loi en ce moment, alors qu'il faudrait modifier la Convention elle-même, notamment en ce qui concerne la chasse pratiquée au printemps par les autochtones. Le CCRA sait que le Service canadien de la faune (SCF) et le ministère des Affaires étrangères envisagent des modifications à cet égard au moins depuis la fin des années 70. En 1991 et en 1992, le CORA a organisé une série d'ateliers dans tout le pays, pour le compte du SCF, afin de consulter les divers groupes d'intérêts sur les modifications qu'on pourrait apporter à la Convention. Beaucoup de protagonistes aux intérêts divers ont pris part aux ateliers. Le CCRA a publié un rapport détaillé sur ces consultations et les recommandations de ces protagonistes figurent à l'annexe 1 du mémoire que nous présentons aujourd'hui. En outre, un numéro de Northern Perspectives a été consacré à ce sujet l'été dernier. Des exemplaires de cette publication ont été mis à votre disposition aujourd'hui. Le CCRA estime que le moment est venu non pas d'apporter une série de modifications de nature administrative, mais que le Comité et le SCF réévaluent sérieusement les mécanismes utilisés pour protéger les oiseaux migrateurs et leur habitat.

Dans l'évaluation des modifications, le CCRA propose que la loi réponde à certaines normes minimums, que voici :

- La loi doit mettre en oeuvre la Convention; elle doit être fidèle non seulement à la lettre de la Convention, mais aussi aux intentions générales des signataires.
- 2. Pour que la première norme soit respectée, la loi doit comporter ou autoriser les mesures nécessaires pour garantir l'avenir des oiseaux migrateurs, pour le plus grand bien des générations actuelles et futures de Canadiens.
- 3. La loi doit respecter les droits ancestraux et les droits issus de traités des peuples autochtones.

Outre ces normes ou critères sur le fond, en fonction desquels la loi doit être évaluée, il est une autre question qui concerne aussi bien le processus que la substance : il faut que la loi assure un juste équilibre entre les questions qui doivent être réglées par la loi et celles qui doivent être laissées aux textes réglementaires.

- La loi doit mettre en œuvre la Convention; elle doit être fidèle non seulement à la lettre de la Convention, mais aussi aux intentions générales des signataires.
- Si l'on veut que la loi mette en oeuvre la Convention, il en découle que nous devons commencer par analyser la Convention elle-même. La raison d'être et les objectifs de la Convention, comme c'est le cas dans tous les textes internationaux de la même époque, ne sont pas bien mis en évidence comme dans les textes plus modernes; il faut les dégager du préambule et de la terminologie employée.

Les passages les plus importants et les plus pertinents se trouvent dans le préambule de la Convention. Il y est dit que de nombreuses espèces migratoires sont d'une grande valeur, mais « sont en danger d'être

exterminées, à cause du manque de protection adéquate pendant la saison de la ponte ou pendant qu'elles se rendent à leurs terrains de reproduction ou qu'elles en reviennent ». Par conséquent, les parties à la Convention

... désireu(ses) de sauver du massacre général les oiseaux migrateurs qui sont utiles à l'homme ou inoffensifs, et d'assurer la conservation de ces oiseaux, ont décidé d'adopter un système uniforme de protection qui accomplira cet objet d'une façon efficace... (c'est nous qui soulignons).

Parmi les moyens retenus dans la Convention, notons l'adoption de saisons de fermeture de la chasse (« temps prohibé » art. II et III), l'établissement de refuges (art. IV), la protection des nids et des oeufs (art. V) et les restrictions aux exportations et au commerce (art. VI). Les intérêts agricoles peuvent être protégés, mais seulement « dans des conditions extraordinaires qui peuvent se montrer dommageables » (art. VII). Les peuples autochtones obtiennent un traitement spécial, mais très limité (art. II(3)).

La Convention visait avant tout à restreindre la chasse, mais les rapports avec l'habitat étaient bien connus. C'est ce que révèlent déjà les débats qui ont entouré l'adoption de la loi de mise en oeuvre (Neufeld, « Migratory Bird Treaty... » (1974), 19 South Dakota Law Rev. 307, 318), mais aussi, encore plus clairement, les pratiques adoptées par la suite par les deux parties à la Convention, qui ont créé des sanctuaires et refuges non seulement pour les fins limitées prévues à l'art. IV de la Convention, mais aussi pour de nombreuses autres espèces. Au Canada, ce résultat a été obtenu grâce au Règlement sur les refuges d'oiseaux migrateurs. Le résumé de l'étude d'impact de la réglementation concernant le dernier ajout au réseau de refuges d'oiseaux migrateurs, l'île Prince Leopold, dit ceci : « L'une des méthodes les plus efficaces pour protéger les oiseaux migrateurs et leur habitat est d'ajouter des secteurs importants au réseau fédéral de refuges. Ce réseau a été mis en place notamment pour satisfaire aux obligations internationales du Canada en matière de conservation des oiseaux migrateurs. » (DORS/92-62)

Aux États-Unis, une loi distincte a été adoptée en 1929. En effet, le Migratory Bird Conservation Act a été « adopté expressément pour respecter les obligations d'un traité conclu avec la Grande-Bretagne en amoindrissant les dangers que représentent pour les oiseaux migrateurs considérés comme du gibier l'assèchement de terres marécageuses et d'autres causes, en acquérant des terres et des plans d'eau pour garantir de façon permanente une protection adéquate à ces oiseaux. » (U.S.A. c. État du Dakota du Nord (1981) 650 F.2d 911, 913 (8th circuit)

En somme, l'objectif de la Convention, ainsi que les moyens à employer pour atteindre cet objectif sont raisonnablement clairs : assurer la préservation par un régime uniforme de protection qui permette l'exploitation durable. Le CCRA estime que le mot « réseau » qui se trouve dans la Convention est important, car il fait ressortir l'interconnexion entre l'habitat et les oiseaux. Il juge donc l'article 4 trop étroit, car il ne traduit pas parfaitement l'intention des signataires de la Convention.

Le CCRA recommande que

l'article 4 du projet de loi intitulé « objet » soit modifié pour se lire ainsi :

La présente loi a pour objet la mise en œuvre de la convention par la préservation des oiseaux migrateurs et de leurs nids au moyen d'un régime de préservation.

Que supposerait un « régime de protection » visant à assurer la préservation? Ce régime devrait au minimum limiter le prélèvement d'oiseaux migrateurs à des niveaux permettant le maintien de la ressource, mais il devrait aussi protéger l'habitat, question à laquelle nous allons maintenant nous intéresser.

Une protection adéquate de l'habitat doit assurer non seulement la protection des aires de nidification, mais aussi celle des voies migratoires, des points d'escale et de repos, des aires d'hivernage. Cette protection peut être assurée en retirant des terres à toute autre utilisation (refuges), en poursuivant les personnes qui perturbent les aides de nidification, et aussi en exigeant l'approbation préalable des activités gouvernamentales et non

gouvernementales qui auront un effet nuisible sur l'habitat dont les oiseaux migrateurs ont besoin. Nous verrons tout d'abord la question des refuges avant de passer, à la section suivante, aux autres mesures de protection.

2.1. Refuges

Le projet de loi proposé, tout comme la loi actuelle, est tout à fait inadéquat en ce qui concerne la protection de l'habitat critique des oiseaux migrateurs. Autant que nous puissions le constater, la seule allusion à cette question se trouve au paragraphe 12(1) du projet de loi, portant sur le pouvoir de réglementation. Il y est prévu que le gouverneur en conseil peut prendre les règlements qu'il juge nécessaires à la réalisation de l'objet de la présente loi et de la convention, notamment des règlements pour

(i) établir des zones de protection pour les oiseaux migrateurs et leurs nids et en prévoir la surveillance et la gestion.

Telles semblent être les fragiles assises sur lesquelles repose l'obligation de protéger l'habitat des oiseaux migrateurs, ainsi que l'actuel Règlement sur les refuges d'oiseaux migrateurs.

Il existe là au moins deux problèmes sur lesquels nous voudrions attirer l'attention. Ce pouvoir de réglementation assure-t-il des bases solides permettant de protéger les aires critiques? Y a-t-il un juste équilibre entre la loi même et la réglementation?

Est-ce un fondement solide pour protéger les refuges?

De l'avis du CCRA, cette disposition est tout à fait inadéquate. La protection de l'habitat est si importante qu'elle doit être traitée dans un article à part et peut-être même dans une partie distincte de la Loi.

Y a-t-il un équilibre approprié?

Le CCRA estime que l'équilibre entre les mesures législatives et réglementaires, en ce qui concerne cette partie du projet de loi, est

insatisfaisant. Selon nous, il est essentiel que la Loi précise au moins quels types d'activité doivent être proscrites dans ces aires. Pour s'en convaincre, il faut consulter le Règlement sur les refuges d'oiseaux migrateurs, codification de 1978, ch. 1036. Les définitions de refuge ou de sanctuaire, dans les dictionnaires, donnent à penser que ce sont des aires inviolables, mais, à regarder le règlement de plus près, on constate que ce n'est pas le cas. Il interdit un certain nombre d'activités, dont la chasse, la perturbation ou la destruction des nids d'oiseaux migrateurs. Mais il n'est pas interdit, sauf dans des cas particuliers (par ex., escalade de rochers ou piques-niques dans certains refuges), de mener une foule d'activités qui peuvent déranger les oiseaux migrateurs ou les dérangent nécessairement. Ainsi, les terres des refuges situés dans les Territoires du Nord-Ouest ne sont pas protégées des activités de jalonnage de claims miniers aux termes du Règlement sur l'exploitation minière au Canada, codification de 1978, ch. 1516, art. 11. Les utilisations du territoire et activités de transport liés au jalonnement ne sont pas interdites non plus.

Le CCRA recommande que

un article soit ajouté à la Loi pour définir les refuges d'oiseaux migrateurs et en autoriser la création. Il devrait préciser les motifs justifiant l'établissement de refuges et la modification de leurs limites. Il faudrait établir une procédure pour supprimer les refuges ou en modifier les limites, procédures nécessitant le dépôt au Parlement des modifications envisagées.

L'article devrait prévoir que des refuges peuvent être établis à partir de terres fédérales ou aux termes d'accords avec les provinces, les territoires, les peuples autochtones ou les propriétaires privés.

3. La loi doit comporter ou autoriser les mesures nécessaires pour garantir l'avenir des oiseaux migrateurs, pour le plus grand bien des générations actuelles et futures de Canadiens.

À la section précédente, nous avons soutenu qu'un régime de protection exigeait la protection de l'habitat. La mise de côté d'habitats critiques sous forme de vrais refuges ou d'aires protégées est une manière d'atteindre cet objectif. Cette méthode est souvent trop brutale, vu l'immensité des territoires utilisés par de nombreuses espèces migratoires. Il nous faut donc faire preuve de créativité dans la recherche d'un nouvel arsenal de politiques. Celles-ci comprennent

- a) Les mesures préventives visant à déceler et à prévenir les conflits entre les besoins des oiseaux migrateurs sur le plan de l'habitat et les besoins de ceux qui veulent faire du développement, qu'il s'agisse de gouvernements, de sociétés d'État ou de promoteurs privés.
- b) Les mesures post-hoc visant à punir ceux qui enfreignent la Loi ou ses règlements. Ces mesures comprennent les dispositions législatives types sur les dérogations.

Les mesures contenues dans le projet de loi proposé sont exclusivement du deuxième type.

3.1 Mesures préventives

Si nous voulons prendre au sérieux la protection de l'habitat des oiseaux migrateurs, il serait possible de prévoir dans la Loi une gamme de mesures préventives. Par exemple, le Parlement pourrait disposer que le SCF doit recevoir instruction de cerner systématiquement les habitats critiques pour les espèces migratrices. L'accent pourrait être mis sur les espèces menacées ou en danger. Un règlement pourrait être élaboré à l'égard des zones critiques non désignées comme refuges, afin d'y étudier et évaluer les activités, ainsi que les propositions de changement d'utilisation. L'approbation serait donnée sous réserve qu'il n'y ait aucune perte nette d'habitat critique.

Il n'y a dans le projet de loi aucune mesure de prévention ou de planification de cette nature. Même l'article sur l'exécution se présente comme une disposition entièrement post-hoc. Ainsi, l'article 16 prévoit que, lorsqu'une infraction est commise diverses ordonnances peuvent être imposées, notamment :

a) s'abstenir de tout acte ou activité risquant d'entraîner, à son avis, la continuation de l'infraction ou la récidive.

Il n'y a aucune possibilité semblable à celle de l'article 135 de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, L.C., 1988, ch. 22, permettant au ministre de demander une injonction aux tribunaux, à 48 heures d'avis, avant que l'infraction ne soit commise.

Le CCRA recommande donc que

le projet de loi soit amendé par l'insertion d'une gamme de mesures de prévention et de planification. Par exemple, lorsqu'un habitat critique a été identifié, tout promoteur qui propose de modifier l'utilisation du territoire pourrait être dans l'obligation de fournir un avis et, au besoin, de faire une évaluation des effets du projet sur les oiseaux migrateurs et leur habitat. Le projet ne devrait être approuvé que s'il n'y a pas d'effets importants sur les oiseaux ou leur habitat et aucune perte nette d'habitat de qualité ou de productivité analogue.

3.2 Mesures post-hoc

Le problème le plus important, dans les mesures post-hoc proposées par la Loi, est de savoir si elles peuvent être utilisées de quelque manière pour protéger l'habitat. Ce problème tient aux limites des définitions de l'article portant sur les infractions et du pouvoir de réglementation prévu par la Loi. Celle-ci définit deux infractions et dit qu'une troisième est la dérogation à « tout règlement ». L'article 5 de la Loi interdit la possession d'oiseaux migrateurs ou de nids et le commerce de ces oiseaux et nids « sans excuse valable », sous réserve de ce qu'autorise le règlement. L'article 6 crée des infractions relativement aux gardes-chasse, mais tous les détails sont laissés à l'autorité réglementaire. Ce qui nous préoccupe ici, c'est de savoir dans

quelle mesure il est possible de créer des infractions aux termes de règlements protégeant l'habitat. Présentons la question différemment : la Loi porte-t-elle uniquement sur la réglementation des activités de chasse traditionnelles ou peut-elle servir également à limiter les activités d'un propriétaire qui se proposer d'assécher des terres humiques qui sont un habitat critique, ou les activités d'une société d'État proposant d'inonder des terres humides productives sans se conformer aux normes réglementaires proposées ci-dessus? Aux termes du paragraphe 12(1)h), les règlements peuvent

viser l'interdiction de tuer, de capturer, de blesser, de prendre ou de déranger des oiseaux migrateurs, ou d'endommager, de détruire, d'enlever ou de déranger leurs nids.

L'action décrite par les verbes porte soit sur les oiseaux, soit sur les nids. Les verbes décrivent des dommages très directs, les plus généraux étant « déranger » dans le cas des oiseaux et « endommager » et « déranger » dans le cas des nids. Ces termes sont-ils assez englobants?

En ce moment, le Règlement sur les oiseaux migrateurs (codification de 1978, ch. 1035, modifié par le DORS/82-703 du 16 juillet 1982) situe le problème très étroitement. L'article 5 du Règlement interdit la chasse sans permis. Le terme « chasser » est défini de la manière suivante :

pourchasser, poursuivre, harceler, traquer, suivre un oiseau migrateur, en suivre la piste ou être à son affût, et encore, le molester, le piéger ou tenter de le faire ou encore, tirer dessus, que l'oiseau soit ou non capturé, abattu ou blessé, à l'instant même ou ultérieurement.

Si on tient compte à la fois du pouvoir de réglementation prévu au projet de loi et du règlement actuel, on peut croire qu'il sera difficile, voire impossible, de se prévaloir des articles sur les infractions pour protéger l'habitat. Quelle est, en comparaison, la position des États-Unis?

Aux États-Unis, les tribunaux ont fait une distinction entre la protection possible en vertu du Migratory Bird Treaty Act (MBTA) et celle que

permet le Endangered Species Act (ESA). En l'absence de loi sur les espèces menacées au Canada, ce recours ne nous est pas offert. Si nous voulons protéger l'habitat des oiseaux migrateurs, il faudra que nous le fassions essentiellement au moyen du projet de loi à l'étude.

Le MBTA interdit de « poursuivre, chasser, prendre, capturer, tuer ou de tenter de prendre, de capturer, de tuer ... » tout oiseau migrateur ou de prendre « une partie, le nid ou les oeufs des oiseaux migrateurs... de quelque manière et par quelque moyen que ce soit ». S'appuyant sur ce libellé, les cours d'appel américaines ont maintenu des condamnations dans des cas où des oiseaux avaient été empoisonnés par le déversement de produits chimiques dans les eaux usées (États-Unis c. FMC Corp., 572, F.2d 902 (2d Cir. 1978) ou l'utilisation erronée de pesticides (États-Unis c. Corbin Farms, 444F. Supp. 510). En outre, il est généralement reconnu que, si le problème n'avait pas été réglé, des accusations auraient été portées avec succès dans l'affaire notoire du réservoir Kesterson, où plus de 15 000 oiseaux migrateurs ont été empoisonnés au sélénium dans un réservoir aménagé et exploité par le gouvernment (Vencil, The Migratory Bird Treaty Act - Protecting Wildlife on Our National Refuges... » (1986), 26 Nat. Res. Jnl 608). Par contre, les tribunaux américains ont aussi soutenu que la destruction de l'habitat, par exemple par l'exploitation forestière, entraînant indirectement la mort d'oiseaux migrateurs, n'équivalait pas à « prendre » des oiseaux au sens du MBTA (Seattle Audubon Society c. Evans, 952 F.2d 297 (9th Cir.1991)). Ils ont rendu cette décision en sachant que ces activités doivent pouvoir faire l'objet de restrictions en vertu du ESA. C'est que le terme « prendre » (take), dans cette dernière loi, est défini de manière à englober « nuire » (harm) et « harceler » (harm). Ce dernier terme est à son tour défini de la manière suivante :

Actes qui entraînent la mort ou des blessures pour la faune. Ces actes peuvent être une modification importante ou la dégradation de l'habitat, la faune étant en fait tuée ou blessée par suite d'une perturbation graves de comportements essentiels, touchant notamment la reproduction, l'alimentation ou l'abri.

À notre avis, aucune de ces activités qui ont un effet sur l'habitat et qui seraient visées aux États-Unis par le ESA ou le MBTA ne peuvent tomber sous le coup du projet de loi, dans son état actuel, ni de son règlement d'application.

Le CCRA recommande donc que

le projet de loi soit amendé par l'insertion d'un dispositif qui oblige le SCF à désigner l'habitat critique d'oiseaux migrateurs menacés ou en danger et que la notion de « prise » soit définie à la section des définitions de manière à englober toute dégradation appréciable d'un habitat d'importance critique pour la préservation d'espèces d'oiseaux migrateurs menacés et en danger. Cet amendement appuierait les mesures préventives abordées plus haut et, dans un deuxième temps, permettrait la création d'infractions relativement à des changements non autorisés dans les utilisations d'habitats critiques.

4. La loi doit respecter les droits ancestraux et les droits issus de traités des peuples autochtones.

Il est bien établi que la Convention concernant les oiseaux migrateurs a été négociée sans que les peuples autochtones du Canada soient consultés et sans que l'on comprenne à fond leurs besoins. L'article II de la Convention constitue un effort limité, mais clairement inadéquat, pour tenir compte des besoins des autochtones. Par conséquent, les tentatives du gouvernement du Canada pour faire respecter les « temps prohibés » prévus par la Convention ainsi que les restrictions sur la vente et le prélèvement d'oeufs et de parties d'oiseaux, ont porté atteinte aux droits issus de traités des peuples autochtones (R. c. Sikyea [RCS 642 conf. 46 WWR 65, Daniels c. White, [1968] RCS 517); les efforts pour régler le problème par une politique de refus de poursuites ont échoué : R. c. Catagas, [1978] 1 WWR 282 (C.A. du Manitoba)). Depuis 1982, ces tentatives ont dans bien des cas été considérées comme inconstitutionnelles (par ex., R. C. Arcand (1989), 65 Alta L.R. (2d) 326 (B.R.). En outre, dans plusieurs accords modernes sur les revendications territoriales conclus dans les années 80 et 90, le gouvernement du Canada

s'est engagé à faire participer les autochtones aux efforts pour modifier la Convention. On trouvera à l'annexe 2 les dispositions à ce sujet qui figurent dans un certain nombre de ces accords.

L'examen de ces accords fait ressortir deux conclusions. Tout d'abord, le gouvernement du Canada s'est engagé à déployer à déployer tous ses efforts pour faire modifier la Convention conclue avec les États-Unis. Deuxièmement, le gouvernement s'est engagé à faire participer les autochtones à ces efforts.

Le CCRA reconnaît que des efforts ont été faits en ce sens, mais ils n'ont pas encore porté fruit. Un protocole a été conclu dès 1979, mais le Sénat ne l'a jamais ratifié.

Il s'agit d'une position intolérable pour le gouvernement du Canada et les peuples autochtones du Canada, mais la question n'a pas été abordée dans le cadre des modifications à l'étude. Le CCRA admet qu'il y a des limites à ce qu'on peut faire sans modifier la Convention, mais il remarque que, dans d'autres lois qui peuvent comporter des conséquences adverses pour les droits ancestraux et issus de traités, on a prévu une clause de non-dérogation. C'est le cas par exemple de la Loi fédérale sur les hydrocarbures, L.C. 1986, ch. 45, art. 3 et par. 117(2). Ces dispositions peuvent, à strictement parler, ne pas être nécessaires, étant donné que le Parlement ne peut légiférer contre les droits constitutionnels des autochtones, le CCRA estime que, étant donné qu'elles ont été insérées ailleurs, il faudrait faire la même chose dans le cas du projet de loi à l'étude. Une disposition générale de non-dérogation pourrait convenir, mais on pourrait également circonscrire le pouvoir de prendre des règlements en vertu de l'art. 12 en précisant par exemple : « Sous réserve de tout traité, accord sur des revendications territoriales ou droit autochtone, le gouverneur en conseil peut prendre... » Le même texte pourrait être ajouté à l'article 5, disposition générale d'interdiction.

Le CCRA recommande donc que

le projet de loi soit amendé par l'insertion d'une disposition de non-dérogation conçue de façon appropriée ou de dispositions visant à protéger les droits ancestraux ou issus de traités des autochtones.

Le CCRA, pour plusieurs raisons, ne se laisse pas ébranler par les arguments qui reposent sur le fait que cela irait à l'encontre de nos obligations envers les États-Unis. Tout d'abord, l'obligation morale, juridique et constitutionnelle première du gouvernement est de respecter la Constitution. Deuxièmement, pareille reconnaissance des droits ancestraux et issus de traités n'entraînerait pas des excès effrénés. La Cour suprême du Canada a reconnu clairement, par sa décision dans l'affaire Sparrow, que les exigences de la préservation étaient prioritaires. Les traités modernes, c'est-à-dire les accords globaux sur les revendications territoriales comportent aussi des dispositions sur la préservation des espèces. Il serait donc encore possible d'atteindre l'objectif le plus fondamental de la Convention. Troisièmement, on peut soutenir qu'un accord international qui est incompatible avec des normes internationales plus fondamentales reste sans effet (doctrine du jus cogens). Dans le cas qui nous occupe, les saisons sans chasse ont toujours eu pour effet de nier aux peuples autochtones non seulement les droits de commerce qu'ils possédaient peut-être, mais aussi leurs droits de chasser pour la subsistance. Il s'agit là d'une violation de la norme fondamentale reconnue dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, selon lequel, en aucun cas un peuple ne peut être privé de ses propres moyens de subsistance (paragraphe 1(2)). Les États-Unis ont annoncé récemment leur intention de ratifier ce pacte. Enfin, nous pouvons noter que, dans d'autres domaines (par exemple, la pêche au saumon du Pacifique et la pêche à la baleine boréale (Inupiat)), les États-Unis euxmêmes ont soutenu qu'il fallait faire place aux droits issus de traités dans les régimes internationaux.

Malgré ces arguments en faveur d'une action unilatérale, le CCRA estime qu'il faut poursuivre les efforts en vue d'un règlement bilatéral du problème. La question ne se limite pas au Canada. Une situation analogue existe en Alaska et le U.S. Fish and Wildlife Service reste en situation difficile à cause de la nécessité de tenir compte des activités de subsistance des autochtones d'Alaska: voir Alaska Fish and Wildlife Federation c. Dunke 829 F.2d 933 (9th Cir. 1987). Selon certaines indications, l'actuel gouvernement américain accueillerait volontiers une proposition de modification. En effet, l'ébauche d'une directive du président américain sur l'Arctique et

l'Antarctique, dont le CCRA a obtenu le texte en mars dernier, révèle que « le département d'État devrait s'efforcer de modifier certains traités sur les oiseaux migrateurs pour permettre aux autochtones de pratiquer une chasse respectueuse de la ressource ».

Le CCRA recommande donc

que le SCF et le ministère des Affaires étrangères soient invités en priorité à redoubler d'effort pour faire apporter à la Convention une modification qui respecte les droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones du Canada.

On pourrait profiter de l'occasion pour envisager une série d'autres modifications, notamment l'ajout de dispositions portant sur les rapaces et une protection plus explicite de l'habitat.

Une disposition de non-dérogation aura purement un effet de protection des droits autochtones. Le CCRA, en tenant les ateliers dont il a été question plus haut pour le SCF, a acquis la conviction qu'il fallait prendre davantage d'initiatives pour tenir compte des intérêts des autochtones dans la cogestion des oiseaux migrateurs. Les régimes de cogestion encourageraient le recours aux connaissances traditionnelles des autochtones et adopteraient les règles découlant des coutumes, lorsque ce serait possible, pourvu que soient satisfaites les exigences en matière de conservation. De la sorte, le Canada pourrait satisfaire à ses obligations constitutionnelles, donner les instructions appropriées au SCF et permettre à nos négociateurs sur la scène internationale d'expliquer aux négociateurs américains qu'il existe au Canada un système faisant place à la participation autochtone aux décisions en matière de gestion et de conservation.

Le CCRA recommande donc que

le projet de loi soit modifié de manière à donner au SCF le mandat de négocier des régimes de cogestion pour assurer à la fois la gestion et la conservation des oiseaux migrateurs avec des groupes d'utilisateurs autochtones.

Modifications de la Convention

Le projet de loi comporte une définition « évolutive » de la Convention. L'article 2 dispose ce qui suit :

« convention » La convention dont le texte figure à l'annexe, avec ses modifications successives.

L'annexe peut être et sera modifiée par arrêté du ministre (par. 12(2)). Cela fait surgir une question : doit-il y avoir une participation parlementaire plus poussée au processus?

Le CCRA reconnaît que la conduite des relations internationales relève de l'exécutif et que la ratification d'accords internationaux, comme une modification de la Convention, est sa prérogative. Néanmoins, il est clair qu'un changement aux lois canadiennes exige une action législative, d'où l'intervention du Parlement.

Dans le cas présent, une modification à la Convention peut avoir pour effet de modifier la loi canadienne sans que le Parlement donne son aval. Cela découle du paragraphe 12(1) du projet de loi, qui permet au gouverneur en conseil de prendre des règlements « nécessaires à la réalisation de l'objet de la présente loi et de la convention [soumises à des modifications successives] ».

C'est une chose que d'admettre que l'exécutif a le pouvoir de conclure un accord international, mais c'est complètement différent que de permettre à l'exécutif d'élargir un pouvoir de réglementation au Canada par le biais d'un accord international.

Le CCRA recommande donc que

le projet de loi soit modifié pour prévoir que les modifications apportées à la Convention soient déposées au Parlement avant d'être ajoutées par arrêté à l'annexe de la loi. Résumé des recommandations

Le Comité canadien des ressources arctiques (CCRA) recommande

1. que l'article 4 du projet de loi intitulé « objet » soit modifié pour se lire ainsi :

> La présente loi a pour objet la mise en oeuvre de la convention par la préservation des oiseaux migrateurs et de leurs nids au moyen d'un régime de préservation.

qu'un article soit ajouté à la Loi pour définir les refuges d'oiseaux migrateurs et en autoriser la création. Il devrait préciser les motifs justifiant l'établissement de refuges et la modification de leurs limites. Il faudrait établir une procédure pour supprimer les refuges ou en modifier les limites, procédures nécessitant le dépôt au Parlement des modifications envisagées.

L'article devrait prévoir que des refuges peuvent être établis à partir de terres fédérales ou aux termes d'accords avec les provinces, les territoires, les peuples autochtones ou les propriétaires privés.

- que le projet de loi soit amendé par l'insertion d'une gamme de mesures de prévention et de planification. Par exemple, lorsqu'un habitat critique a été identifié, tout promoteur qui propose de modifier l'utilisation du territoire pourrait être dans l'obligation de fournir un avis et, au besoin, de faire une évaluation des effets du projet sur les oiseaux migrateurs et leur habitat. Le projet ne devrait être approuvé que s'il n'y a pas d'effets importants sur les oiseaux ou leur habitat et aucune perte nette d'habitat de qualité ou de productivité analogue.
- 4. que le projet de loi soit amendé par l'insertion d'un dispositif qui oblige le SCF à désigner l'habitat critique d'oiseaux migrateurs menacés ou en danger et que la notion de « prise » soit définie à la section des définitions de manière à englober toute dégradation appréciable d'un

habitat d'importance critique pour la préservation d'espèces d'oiseaux migrateurs menacés et en danger. Cet amendement appuierait les mesures préventives abordées plus haut et, dans un deuxième temps, permettrait la création d'infractions relativement à des changements non autorisés dans les utilisations d'habitats critiques.

- 5. que le projet de loi soit amendé par l'insertion d'une disposition de non-dérogation conçue de façon appropriée ou de dispositions visant à protéger les droits ancestraux ou issus de traités des autochtones.
- 6. que le SCF et le ministère des Affaires étrangères soient invités en priorité à redoubler d'effort pour faire apporter à la Convention une modification qui respecte les droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones du Canada.
- 7. le projet de loi soit modifié de manière à donner au SCF le mandat de négocier des régimes de cogestion pour assurer à la fois la gestion et la conservation des oiseaux migrateurs avec des groupes d'utilisateurs autochtones.
- 8. le projet de loi soit modifié pour prévoir que les modifications apportées à la Convention soient déposées au Parlement avant d'être ajoutées par arrêté à l'annexe de la loi.

Annexe 1

Recommandations extraites du rapport sur les ateliers concernant la modification de la Convention relative aux oiseaux migrateurs de 1916

R.F. Keith et J. McMullen, CCRA, juillet 1992

- 1. La majorité des participants estiment qu'il faut confirmer les droits ancestraux et issus de traités et qu'il faut supprimer les dispositions de la Convention sur les saisons de fermeture de la chasse pour que les autochtones puissent légalement prendre des oiseaux à ces époques, sous réserve que la conservation soit assurée. Le terme « autochtones » désigne les Indiens, les Inuit et les Métis. Les opinions sont divisées sur la question de savoir si des non-autochtones devraient avoir le droit de chasser pendant ces saisons. Certains estiment que tous les Canadiens devraient avoir les mêmes droits en ce qui concerne les oiseaux migrateurs considérés comme gibier.
- 2. Les gouvernements devraient reconnaître le droit des autochtones de chasser n'importe où au Canada, sous réserve de la nécessité de conclure des arrangements concernant la propriété privée et de protéger à certains moments des aires spéciales. Les chasseurs non autochtones resteraient soumis aux conditions actuelles ou à celles imposées par les autorités au fil du temps.
- 3. La Convention devrait être modifiée pour légaliser la chasse traditionnelle à la marmette. Il faudrait en outre, modifier la Convention pour tenir compte des traditions autochtones en ce qui concerne la cueillette des oeufs.
- 4. Les chasseurs autochtones devraient être autorisés à prendre des oiseaux migrateurs et leurs oeufs pour se nourrir et satisfaire d'autres besoins essentiels. Des participants non autochtones sont d'avis qu'ils devraient pouvoir continuer à prendre des oiseaux pour se nourrir et aussi pour pratiquer une activité de loisir.

- 5. On trouve parmi les participants un large appui pour les systèmes intégrés de cogestion, du niveau local jusqu'à celui des routes de migration. Certains participants sont d'avis que les systèmes de cogestion doivent faire intervenir les autochtones et les fonctionnaires, mais d'autres estiment que tous les intéressés devraient être représentés. Les négociateurs canadiens devraient insister sur le fait que les organismes de cogestion constituent les « autorités compétentes » au Canada.
- 6. Les participants conviennent qu'il faut déployer davantage d'efforts, surtout aux niveaux local et régional, pour dénombrer la population. Les connaissances traditionnelles devraient avoir leur place dans ces études aussi bien que les informations scientifiques.
- 7. Les autorités nationales devraient décider des lignes directrices au sujet des prélèvements sur la ressource et des contingents. Les participants autochtones estiment que le volume, dans leur cas, devrait être dicté par les besoins, et qu'ils devraient avoir priorité sur la chasse sportive.
- 8. Les décisions sur les mesures d'exécution devraient être laissées aux autorités nationales. Les efforts de promotion de l'autoréglementation chez les chasseurs autochtones et autres devraient être intensifiés.
- 9. Des études sur le contrôle de la chasse devraient être entreprises tout le long des routes de migration et elles devraient faire appel aux organismes locaux et régionaux pour l'échange et la mise en commun d'informations.
- 10. Les participants autochtones sont d'accord pour dire qu'il doit y avoir une représentation autochtone aux réunions visant à établir la position de négociation du Canada et aux négociations avec les États-Unis. Certains participants non autochtones ne sont pas d'accord, estimant que seuls les représentants du gouvernement doivent prendre part à ces négociations.

- 11. Tous les participants incitent les gouvernements à se préoccuper beaucoup plus de la protection et de la remise en état de l'habitat.

 Beaucoup sont d'avis que la Convention elle-même devrait traiter de la protection de l'habitat.
- 12. Beaucoup de participants sont d'accord pour que les négociateurs canadiens expliquent comment les valeurs, les droits et les coutumes des autochtones se distinguent de ceux des Nord-Américains du sud et que le Canada a des obligations constitutionnelles à respecter en la matière.
- 13. La plupart de ceux qui pratiquent la chasse sportive croient que tous les Canadiens devraient avoir également le droit de chasser les oiseaux migrateurs, particulièrement dans les régions septentrionales du pays.
- 14. De nombreux participants souhaitent vivement que les négociateurs canadiens fassent preuve de fermeté afin d'assurer à long terme la protection des populations d'oiseaux et des intérêts du Canada.
- 15. Plusieurs participants ont réclamé des programmes de recherche plus importants et de meilleure qualité.
- 16. Des participants ont demandé une amélioration des communications entre tous ceux qui tirent profit de la faune et ceux qui la gèrent.
- 17. En modifiant la Convention et en élaborant les règlements, les autorités doivent tenir compte du caractère distinctif de nombreuses régions du Canada et ménager une souplesse suffisante pour assurer la gestion et un prélèvement qui ne menace pas la ressource. Un élément essentiel de cette approche consiste à accorder plus de pouvoir aux autorités locales et régionales.
- 18. Certains participants jugent trop étroit le mandat des ateliers sur les oiseaux migrateurs considérés comme gibier. Selon eux, les négociations à venir devraient être l'occasion de tenir compte dans la Convention de l'ensemble des oiseaux migrateurs et de prévoir des dispositions plus vigoureuses pour protéger des espèces en danger ou menacées.

Annexe 2

<u>Dispositions extraites de quatre accords</u> <u>sur des revendications territoriales dans le Nord</u>

Convention de la baie James et du Nord québécois - 1975

Dans le cadre de ses responsabilités quant à la région des oiseaux migrateurs, le Canada doit s'efforcer, aussitôt après la signature de la Convention, d'obtenir une modification ou un amendement de la Convention concernant les oiseaux migrateurs, ou de l'application de ladite Convention, ou les deux, dans le cas du Territoire ou des autochtones qui s'y trouvent, afin d'éliminer dans la mesure du possible toutes les incompatibilités existant entre la Convention et le régime de chasse, de pêche et de trappage, institué par le présent chapitre et en conformité avec lui et en particulier, sous réserve du principe de la conservation, afin d'éliminer dans la mesure du possible toute incompatibilité avec le droit qu'ont les autochtones d'exploiter pendant toute l'année toutes les espèces de la faune sauvage, sauf celles qu'il est à l'occasion nécessaire de protéger dans le Territoire pour en assurer la survie ou assurer celle d'une population de ces espèces.

La revendication de l'Arctique de l'Ouest : Convention définitive des Inuvialuit - 1984

14.(37) Conscient des restrictions actuelles prévues à la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs, le Canada s'engage à chercher les moyens de permettre aux Inuvaluit de chasser légalement au printemps les oiseaux migrateurs considérés comme gibier. Le Canada s'engage, au moment de modifier la Loi, à élaborer en consultation avec les Inuvialuit, par l'intermédiaire du Conseil consultatif de la gestion de la faune (TNO), une réglementation appropriée sur la chasse de subsistance.

Accord cadre final avec le Conseil des Indiens du Yukon - 1992

16.3.10 Le Canada déploiera tous ses efforts pour conclure un accord international permettant aux Indiens du Yukon de chasser les oiseaux migrateurs considérés comme gibier pendant la saison d'interdiction de la chasse qui existe à la date de la ratification du présent accord par les Premières nations du Yukon.

Accord sur le Nunavut - 1993

5.9.2 Le gouvernement du Canada fera participer des représentants autochtones aux discussions qui mèneront à la formulation des positions du gouvernement relativement à un accord international portant sur les droits de chasse et de pêche dans la zone de règlement du Nunavut, discussions qui dépasseront les échanges généralement possibles pour les organismes non gouvernementaux.

PROJET DE LOI C-24 LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA FAUNE DU CANADA

PRÉSENTATION DU COMITÉ CANADIEN DES RESSOURCES ARCTIQUES

VUE D'ENSEMBLE

Le Comité canadien des ressources arctiques (CCRA) ne s'oppose pas en principe à l'idée d'étendre les mesures de protection assurée par la Loi sur la faune du Canada aux zones marines situées entre 12 et 200 milles nautiques au-delà des côtes, et, en dernière analyse, il appuie les modifications proposées à la Loi sur la faune du Canada, sous réserve d'amendements mineurs. Le CCRA craint toutefois que ces dispositions ne permettent pas une protection efficace des systèmes marins. Il redoute aussi que cette initiative ne retarde des efforts plus globaux, de la part du gouvernement fédéral et plus précisément du ministère des Pêches et des Océans (MPO), pour gérer les trois océans du Canada.

Le présent mémoire explique les difficultés d'ordre pratique en matière de protection que posent les nouvelles modifications, notamment

- l'absence de définition des zones marines protégées;
- les difficultés de mise en oeuvre liées à la fragmentation des responsabilités entre plusieurs ministères fédéraux.

Le CCRA se demande pourquoi le gouvernement propose cette mesure à un moment où d'autres mesures législatives plus générales sur la gestion des océans restent en suspens.

INTRODUCTION

La Loi sur la faune du Canada a été adoptée en 1973 pour permettre au gouvernement de faire des recherches sur la faune et d'entreprendre diverses activités concernant la conservation et l'interprétation de la faune, notamment l'établissement de réserves nationales de faune pour protéger des espèces vulnérables.

La Loi sur la faune du Canada a été conque expressément pour combler les lacunes de l'autre mesure législative actuellement à l'étude au Comité permanent. Comme il est signalé au mémoire du CCRA qui est joint, la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs ne comporte pas des dispositions suffisantes pour assurer la protection de l'habitat nécessaire à la sauvegarde des oiseaux migrateurs. La Loi sur la faune du Canada a donc été élaborée pour permettre de préserver l'habitat, surtout pour les oiseaux migrateurs, mais aussi pour toutes les espèces terrestres.

Comme on admet de plus en plus que les écosystèmes marins, tout comme les écosystèmes terrestres, sont dégradés et exigent une protection, des modifications des articles 2 et 4 de la Loi sur la faune du Canada constituent un effort admirable pour étendre la protection assurée par la désignation de réserves nationales de faune aux systèmes marins. Le CCRA soutient toutefois que cet effort est faussé à plusieurs égards et peut avoir pour conséquence d'entraver l'élaboration d'une législation plus complète sur la gestion des océans.

1. LACUNES RELEVÉES DANS LES MODIFICATIONS PROPOSÉES À LA LOI SUR LA FAUNE DU CANADA

a) Absence de définition des zones marines protégées

Le nouveau paragraphe 4.1(1) proposé permet la création de zones marines protégées. À la différence des écosystèmes terrestres, les systèmes marins sont tridimensionnels, comprenant les eaux de surface, le sol marin et le volume d'eau compris entre les deux. Ces trois éléments forment l'habitat de diverses espèces à différentes heures du jour et à différents moments dans les saisons ou l'année. Le libellé actuel ne dit pas si oui ou non tout le système marin serait protégé par la désignation comme réserve de faune, ce qui soulève des questions sur la portée de la modification et l'intention du législateur.

Le CCRA propose donc de modifier l'article 2 de la Loi pour définir les zones marines protégées d'après une définition fournie par l'Alliance mondiale pour la nature (AMN) :

toute zone intertidale et infratidale, les eaux qui la recouvrent et la flore et la faune ainsi que les éléments historiques et culturels qui y sont associés, aux termes du paragraphe 4.1(1).

b) Environnement Canada n'a pas le mandat pour gérer et protéger les systèmes marins et les espèces qui les composent

Les modifications à la Loi sur la faune du Canada sont proposées par le ministre de l'Environnement. Les modifications à l'article 2 disent clairement que la Loi doit s'appliquer aux mers territoriales (alinéa 2(1)b)), aux organismes sauvages et à leur habitat (alinéas 2(2)a) et b)). Environnement Canada n'a toutefois pas le mandat de gérer et d'imposer les activités concernant les systèmes marins (notamment le sol marin et l'eau qui le recouvre), les poissons et les mammifères marins. Seul le MPO a le mandat de gérer ces activités. Le fait ressort clairement du libellé du paragraphe 4.1(2), qui décrit les pouvoirs, devoirs et fonctions du ministre. En ce qui concerne les zones marines protégées, le ministre de l'Environnement peut seulement « agir à titre de conseiller pour les activités (...) de conservation (...) dans des zones marines protégées ». L'article l'autorise toutefois à « mettre en oeuvre des mesures de conservation ». Dans les faits, on peut se demander si le ministre de l'Environnement peut prendre des initiatives selon qu'il juge bon ou s'il doit attendre l'accord du ministre des Pêches et des Océans?

Le CCRA s'interroge donc sur la valeur pratique de ces modifications : qu'est-ce que cette loi permettra au ministre de l'Environnement de faire pour protéger les systèmes marins? Par exemple, on ne voit pas clairement quelles activités pourraient être interdites ou réglementées en vertu de cette modification et d'autres articles de la Loi sur la faune du Canada. Environnement Canada a-t-il le pouvoir de réglementer la chasse au béluga ou au phoque dans une zone marine protégée? Ses règlements pourraient-ils être contestés parce qu'Environnement Canada n'a pas le pouvoir de réglementation à l'égard des mammifères marins? On pourrait dire la même chose de

^{1.} Des questions se posent encore sur la compétence du gouvernement fédéral à l'égard des fonds marins et des organismes sessiles (ceux qui vivent sur les fonds marins).

l'exploitation minière des fonds marins ou d'autres activités échappant à la compétence d'Environnement Canada.

Si les zones protégées sont protégées <u>seulement</u> grâce à la coopération d'autres ministères, qui, en fin de compte, est responsable et quelle garantie existe-t-il que la protection des zones marines ne sera pas affaiblie par ce système compliqué? Le dispositif semble très encombrant. Le CCRA favorise plutôt des dispositions sur les zones protégées qui coïncideraient avec une loi complète sur les océans ou seraient prises sous les auspices de cette loi.

Nous craignons donc que l'initiative visant à modifier la Loi sur la faune du Canada ne retarde l'élaboration d'une loi plus complète, promise par le ministère des Pêches et des Océans.

2. LES MODIFICATIONS RISQUENT DE RETARDER LA LOI SUR LA GESTION DES OCÉANS PROMISE PAR LE MINISTÈRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS

Depuis 1977, on signale au gouvernement fédérale que les dispositions législatives régissant la gestion des zones marines sont éparpillées entre plus de 5 ministères et plus de 44 lois. En 1990, pour répondre à ces observations incessantes, le gouvernement fédéral a publié le Plan vert, dans lequel il était reconnu qu'il fallait de meilleurs fondements législatifs pour assurer la gestion et la protection des océans. Dans ce plan, le MPO s'engageait à publier un document de réflexion sur une loi canadienne des océans qui jetterait les bases législatives nécessaires à la protection de l'environnement marin, dans le cadre du droit international, et à la désignation de zones marines protégées.

Ce document a été promis à la fin de 1991. Deux ans et demi après, il n'a toujours pas été publié.

Le CCRA estime que le Canada doit avoir une loi sur les océans pour assurer à ses trois océans la protection complète qu'ils nécessitent. Dans l'état actuel des choses, la gestion des océans est victime des affrontements entre ministères et d'une gestion sectorielle qui est incapable de tenir compte des effets synergiques et cumulatifs de la pollution, des modifications

dans le régime d'utilisation des terres, d'une exploitation excessive et des besoins en transport.

- Nous nous demandons comment les modifications apportées à la Loi sur la faune du Canada peuvent répondre à ces besoins.
- Nous nous demandons comment les modifications s'intègrent dans le plan du gouvernement sur la gestion globale des océans.
- Nous craignons que ces modifications ne détournent l'attention du fait que le MPO n'a pas publié son document de réflexion.
- Nous craignons que l'adoption de ces modifications ne soit une garantie du maintien de l'approche parcellaire de la gestion des océans.

Le CCRA exhorte donc le Comité à rappeler les fonctionnaires d'Environnement Canada pour établir ce que ce projet permettra de faire, dans la pratique. Il peut être utile au Comité de proposer d'autres modifications énonçant explicitement les objectifs de la Loi et les intentions du législateurs en ce qui concerne les zones marines protégées. Nous invitons également le Comité à convoquer les fonctionnaires du MPO pour savoir pourquoi ils sont satisfaits qu'Environnement Canada exerce des responsabilités qui, de droit, reviennent à leur ministère. Nous demandons enfin au Comité de prendre tous les moyens possibles pour encourager le MPO à publier son document de réflexion sur une Loi canadienne des océans.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Le CCRA recommande

 que l'article 2 de la Loi soit modifié pour définir les zones marines protégées d'après une définition fournie par l'Alliance mondiale pour la nature (AMN):

toute zone intertidale et infratidale, les eaux qui la recouvrent et la flore et la faune ainsi que les éléments historiques et culturels qui y sont associés, aux termes du paragraphe 4.1(1).

- que le Comité permanent de l'environnement et du développement durable rappelle les fonctionnaires d'Environnement Canada pour établir ce que ce projet permettra de faire, dans la pratique. Après avoir posé ses questions, le Comité jugera peut-être bon de proposer d'autres modifications énonçant explicitement les objectifs de la Loi et les intentions du législateur en ce qui concerne les zones marines protégées.
- 3. que le Comité permanent de l'environnement et du développement durable convoque les fonctionnaires du MPO pour qu'ils expliquent comment l'application de la Loi sur la faune du Canada aux systèmes marins entre 12 et 200 milles nautiques cadre avec leurs plans de loi pour une gestion complète des océans comme la loi canadienne des océans qui est proposée. Nous recommandons aussi que le Comité prenne tous les moyens possibles pour encourager le MPO à publier d'ici août 1994 son document de réflexion sur une loi canadienne des océans.

APPENDICE "SUST-4"

Association québécoise des groupes d'ornithologues M. Daniel Jauvin, président 67 Grande-Terre, C.P.180 Saint-François-du-Lac, Qc JOG1M0

Saint-François-du-Lac, le 23 mai 1994

Comité permanent de l'environnement et de développement durable Chambre des Communes Ottawa, Canada K1A 0A6

Sujet: Projets de loi C-23 et C-24 (Oiseaux migrateurs et la faune du Canada)

Chers membres du Comité.

L'Association québécoise des groupes d'ornithologues est un organisme provincial réunissant trente clubs ou sociétés d'ornithologie amateurs au Québec. Elle représente ainsi environ 5 500 membres. Elle a été fondée en 1981. Ses objectifs sont la promotion du loisir ornithologique et la protection des oiseaux et leurs habitats. Elle publie une revue nommée QuébecOiseaux. Elle est l'éditeur de l'Atlas des oiseaux nicheurs du Québec. Elle a produit de nombreux mémoires touchant la protection des oiseaux et de leurs habitats. Elle fait de la recherche scientifique sur les oiseaux, en particulier sur les espèces menacées.

Daniel Jauvin, est médecin de profession, pratiquant la médecine générale à Pierreville et à l'Hôtel-Dieu de Sorel depuis 1979. Il est président de l'AQGO depuis 1985. Il est ornithologue amateur autodidacte depuis 23 ans. Il est vice-président de la Société ornithologique du Centre du Québec depuis 1984. Il est représentant du l'UQCN (Union québécoise de conservation de la nature) dans plusieurs dossiers touchant la faune. Il est membre du comité provincial québécois sur les espèces menacées. Il est membre du conseil d'administration du Centre d'interprétation de Baie-du-Febvre.

Voici nos commentaires touchant le projet de loi C-23 et C-24. Nous sommes d'accord avec les projets de loi en question. Nos réticences concernent l'annexe du projet de loi C-23 nommé CONVENTION. Dans la traduction française de la Convention, nous notons que la terminologie française pour nommer les espèces d'oiseaux est désuète. Nous proposons la terminologie utilisée par la Commission internationale des noms français des oiseaux publié dans Noms français des oiseaux du monde (Édition MultiMondes). Cette terminologie a l'avantage d'être reconnue partout dans le monde.

Dans certains cas, des noms de genre en anglais (dowitchers) ont été traduits par un nom d'espèce (Bécasseau à long bec), ce qui est inacceptable car cela n'inclue pas comme en anglais le Bécassin roux.

L'utilisation de la lettre majuscule pour désigner le nom binominal d'une espèce est devenue la règle en ornithologie. Cela permet de dilférencier facilement canards sauvages de Grue blanche. Dans canards sauvages, nous parlons de toutes les espèces de canards qui vivent à l'état sauvage et non d'une espèce particulière de canard. Dans le cas de Grue blanche, nous parlons de l'espèce de grue nommée Grue blanche et non d'une grue de couleur blanche.

Bien que l'utilisation dans les oiseaux insectivores migrateurs du terme "autres oiseaux percheurs qui se nourrissent entièrement ou principalement d'insectes" recouvre presque toutes les espèce de passereaux, nous pensons que les noms de chacun des genres différents soient ajoutés dans la convention pour diminuer la confusion. Prenons l'exemple du Chardonneret jaune.

Cette espèce se nourrit surtout de graines. Durant la nidification par contre, elle se nourrit et nourrit ses jeunes d'insectes. C'est un passereau migrateur fréquemment capturé au Québec de façon illégale pour être utilisé comme oiseau de cage. L'application de la lois sur les oiseaux migrateurs pour cette espèce risque d'être contestée sur le terme se nourrit principalement d'insectes.

Le terme anglais de "perching birds" ne se traduit pas en français par "oiseaux percheurs" mais plutôt par passereaux.

Parmi les "Oiseaux migrateurs considérés comme gibier" il ne manque pas d'espèces.

Parmi les "Oiseaux insectivores migrateurs" il manque les espèces suivantes (les noms anglais sont entre parenthèses, les noms en caractères gras correspondent à des espèces de groupes plus controversés et semblant volontairement oubliées par la convention):

(poorwills, chuck-will's-widows), (sapsuckers), piouis (pewees), (phoebes), tyrans (kingbirds), geais (Jays), pies (magples), cassenoix (nuttrackers), cornellles (crows), corbeaux (ravens), merlebleus (bluebirds), solitaires (solitaires), (veerys), traquets (wheatears), moqueurs (mockingbirds, thrashers), grimpereaux (creepers), gobernoucherons (gnacatchers), (tits), alouettes (larks, skylarks), bergeronnettes (wagtails), pipits (pipits), tarins (siskins), chardonnerets (goldfinchs), sizerins (redpolls), roselins (finchs), durbecs, bruants (longspurs, sparrows), juncos (juncos), tohis (towhee), (parulas, ovenbirds, watertrushs, yellowthroats, redstarts, chats), dickcissels (diskcissels), passerins (buntings), guiracas, étourneaux (starlings), carouges (blackbirds), quiscales, vachers (cowbirds).

Parmi les "Autres oiseaux migrateurs non considérés comme gibier" il manque les espèces suivantes:

albatros (albatross), cormorans (cormorants), pélicans (pelicans), aigrettes (egrets), bihoreaux (night-herons), lbis (ibis), mouettes (kittlwakes), (skuas), mergules (dovekies), (murrelets), stariques (auklets), martin-pêcheurs (kingfishers).

Parmi les "Autres oiseaux migrateurs non considérés comme gibier" il manque les également tous les rapaces diurnes comme : balbuzards (ospreys), milans (kites), aigles (eagles), pygargues, busards (harriers), éperviers (hawks), buses, crécerelles (kestrels), faucons (falcons, merlins, gyrfalcons).

Pour terminer, nous vous présentons ensuite une version adéquate de la traduction d'une partie de la CONVENTIION. Cependant n'oublier pas de noter qu'ils manquent toujours le noms d'un grand nombre d'espèces qui devraient y figurer selon nous.

Olec Jawai

ANNEXE (article 2)

(Traduction)

Article I

Les Hautes Puissances contractantes déclarent que les oiseaux migrateurs compris dans les termes de cette convention sont les suivants:

- 1. Oiseaux migrateurs considérés comme gibier:
- a) anatidés ou sauvagine, y compris les bernaches, les canards sauvages, les oles sauvages et les cygnes;
- b) gruidés ou grues, y compris la Grue du Canada et la Grue blanche;
- c) rallidés ou râles, y compris les foulques, les gallinules (poule-d'eau), les marouettes et les autres râles;
- d) limicoles ou oiseaux de rivage, y compris les suivants: avocettes, courlis, bécassins, barges, huîtriers, phalaropes, pluviers, maubèches, bécasseaux, bécassines, échasses, tourneplerres, chevallers, bécasses:
- e) columbidés ou pigeons, y compris les tourterelles et les pigeons sauvages
- 2. Oiseaux insectivores migrateurs: goglus, moqueurs, mésanges, coulicous, pics, moucherolles, tyrans, gros-becs, cardinals, durbecs, colibris, roltelets, hirondelles, sturnelles, engoulevents, sittelles, orloles, merles, ple-grièches, martinets, tangaras, grives, viréos, parulines, Jaseurs, troglodytes et tous les autres passereaux qui se nourissent entièrement ou principalement d'insectes.
- 3. Autres oiseaux migrateurs non considérés comme gibier: pinguins, alques, stariques, butors, blonglos, fulmars, fous, grèbes, guillemots (et marmettes), goélands, mouettes, hérons, algrettes, bihoreaux, ibis, labbes, plongeons (huards), pétrels, océanites, puffins, sternes et guifettes.

article II

3. Le temps prohibé pour les autres oiseaux migrateurs non considérés comme gibier durera toute l'année, mais les Inouits et les peuples autochtones peuvent prendre en tout temps les oiseaux suivants: pinguins, alques, guillemots (et marmettes), et macareux, et leurs oeufs comme nourriture et leur peau comme liabillement, mais ces oiseaux et ces oeufs ne peuvent être vendus ni mis en vente.

article III

Les Hautes Puissances contractantes conviennent que pendant la période de dix ans qui suivra l'entrée en vigueur de la présente convention, il y aura un temps prohibé continu pour la chasse des oiseaux migrateurs considérés comme gibier, énumérés ci-après: Pigeon à queue barrée, Grue du Canada, Grue blanche, cygnes, courlis et tous les oiseaux de rivage (à l'exception du Pluvier argenté, du Pluvier doré, de la Bécassine des marais et de la Bécassine sourde, de la Bécasse d'Amérique, et du Grand Chevalier et du Petit Chevalier); pourvu que pendant ces dix ans le temps prohibé pour les grues, les cygnes et les courlis dans la province de Colombie-Britannique soit établi par les autorités compétentes de cette province dans les limites et les dates générales ailleurs prescrites en la présente convention pour les groupes respectifs auxquels ces oiseaux appartiennent.

article IV

Les Hautes Puissances contractantes conviennent de donner une protection spéciale au Canard branchu et à l'Elder à duvet, soit (1) par un temps prohibé couvrant une période d'au moins cinq ans, ou (2) par l'établissement de refuges, ou (3) par tous les autres règlements que l'on pourra juger utiles.

From the Canadian Arctic Resources Committee:

Nigel Bankes, Chair, and President and Associate Professor of Law, Faculty of Law, University of Canada;

Terry Fenge, Executive Director;

. .

Lesley Beckmann, Marine Conservation Adviser.

From "L'Association québécoise des ornithologues":

Daniel Jauvin, President.

From the Centre of Traditional Knowledge, Canadian Museum of Du Centre de connaissance traditionnelle, Musée canadien de la Nature:

James Bourque, Chair.

Du Comité canadien des ressources de l'Arctique:

Nigel Bankes, président, et professeur de droit associé, Faculté de droit, Université de Calgary;

Terry Fenge, directeur exécutif:

Lesley Beckmann, conseillère en conservation marine.

De L'Association québécoise des ornithologues:

Daniel Jauvin, président.

James Bourque, président.

MAIL >POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé

Postage paid Lettermail

Poste-lettre

8801320 OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group --- Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Édition 45 boulevard Sacré—Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From Environment Canada:

David Brackett, Director General, Canadian Wildlife Service;

Steven Curtis, Director, Canadian Wildlife Service;

Robert S. McLean, Acting Chief, Program Analysis & Coordination Division, Canadian Wildlife Service.

From The Grand Council of the Crees:

Grand Chief Matthew Coon Come;

Brian Craik, Director of Federal Relations;

Peter Hutchins, Legal Advisor;

Billy Stephens, Cree Trappers Association;

Jimmy Trappers, Cree Trappers Association;

Marjorie Bousfield, Water Advisor Specialist and Environmental Researcher.

From Inuit Tapirisat of Canada:

Chesley Anderson, Vice-president;

Peter Usher, Director of Research.

(Continued on previous page)

TÉMOINS

D'Environnement Canada:

David Brackett, directeur général, Service canadien de la faune;

Steven Curtis, directeur, Service canadien de la faune;

Robert S. McLean, chef intérimaire, @ti24 Division de l'analyse et de la coordination de programmes, Service canadien de la faune.

Du Grand Conseil des Cris:

Grand Chef Matthew Coon Come;

Brian Craik, directeur des relations fédérales;

Peter Hutchins, conseiller juridique;

Billy Stephens, «Cree Trappers Association»;

Jimmy Trappers, «Cree Trappers Association»;

Marjorie Bousfield, conseillère spécialiste des eaux et recherchiste environnementale.

De «Inuit Tapirisat du Canada»:

Chesley Anderson, vice-président;

Dr. Peter Usher, directeur de recherche.

(Suite à la page précédente)

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9 Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9





